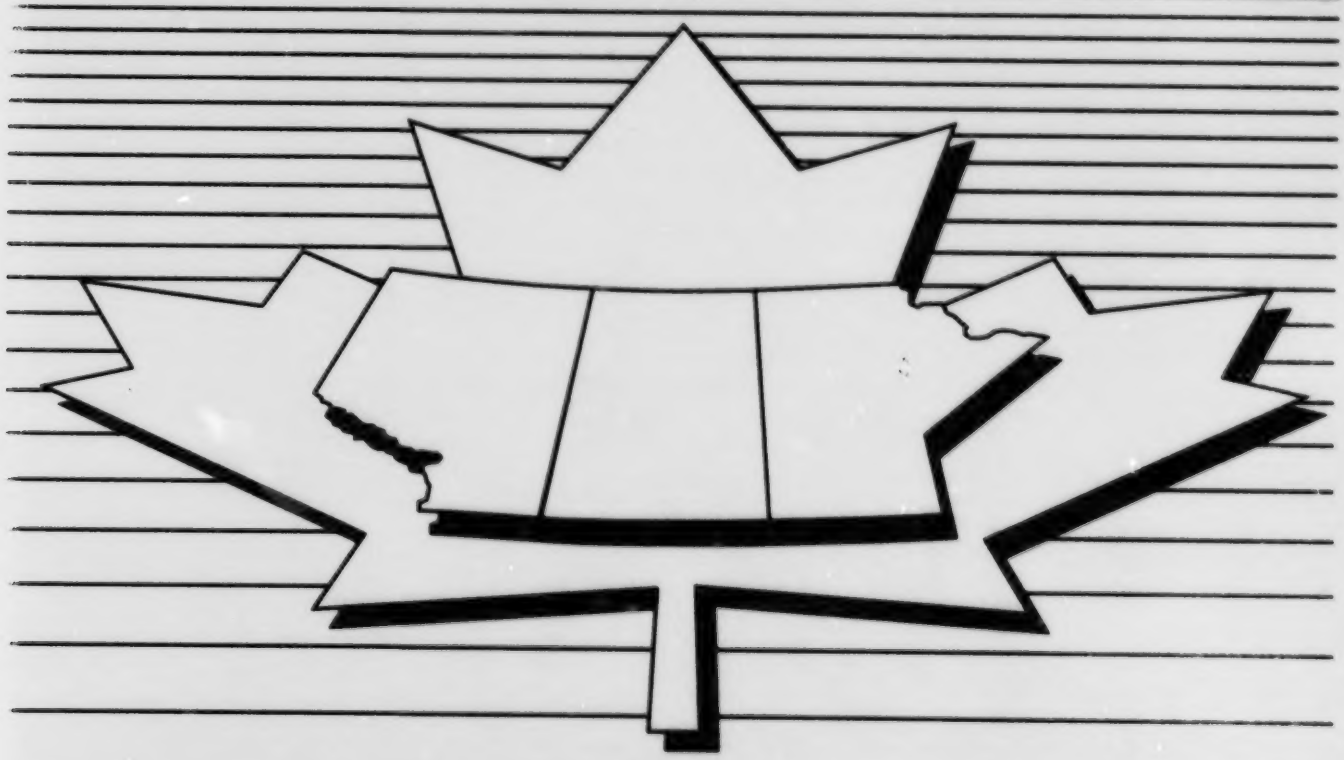
Maîtriser les risques

Un rapport sur le secteur céréalier des Prairies



Conseil économique du Canada 1988

89-02008/

Maîtriser les risques

Maîtriser les risques

Un rapport sur le secteur céréalier des Prairies

Conseil économique du Canada
1988

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC22-154/1988F
ISBN 0-660-92497-8

This report is also available in English under the title: *Handling the Risks*.

Table des matières

Membres du Conseil économique du Canada ix

Avant-propos xi

1 L'agriculture des Prairies 1
La crise 1
La viabilité de la production céréalière dans les Prairies 4
La nature de la production végétale des Prairies 4
Une perspective régionale 5
Une période de changement 6
Le rapport du Conseil 7

2 Les marchés des céréales et des oléagineux – Quelles perspectives ? 9
Trois grands marchés 9
Les parties en présence 9
Une production en expansion 11
Une consommation qui fluctue 13
Les stocks et les prix des céréales 15
L'avenir du marché des céréales 16
De la difficulté de prévoir – L'exemple de la Chine 17
Résumé 18

3 Le contexte international 21
Le rôle des États-Unis 22
La politique agricole commune de la Communauté européenne 24
Les effets de l'intervention sur le marché mondial des céréales 25
La libéralisation des échanges 26
Les intérêts du Canada 28
Les négociations 28

4 La place du Canada sur les marchés des céréales et des oléagineux 31
Le blé 31
L'avenir du blé canadien 33
Les céréales secondaires 35
Le canola 35
Résumé 37

5 Les tendances à long terme 39
L'effritement des marges bénéficiaires 39
Le revenu agricole 40
Les provisions pour dépréciation 42
Les programmes de soutien du gouvernement 42
Le revenu hors ferme 44

L'adaptation 45
L'adaptation des exploitations agricoles 45
L'adaptation en dehors de la ferme 46
Les gains de productivité 47

6 La crise agricole dans les Prairies 49
Une situation financière difficile 50
L'enquête de la SCA 50
L'enquête d'Agriculture Canada 50
L'analyse du Conseil 51
Les causes des difficultés financières 55
La dette agricole 55
La productivité agricole 55
La diversification 59
À la ferme 59
En dehors de la ferme 60
Les perspectives d'avenir 62
Résumé 64

7 La politique canadienne à l'égard de l'agriculture des Prairies 67
Les motifs de l'intervention de l'État 67
Les programmes d'aide fédéraux 68
L'assurance-récolte 69
Le crédit agricole 71
Les subventions au transport 74
La stabilisation des revenus 75
Le Programme spécial canadien pour les grains 76
La Commission canadienne du blé 77
Les programmes provinciaux de soutien à l'agriculture 78
Les politiques macro-économiques et structurelles 79
Le Programme canadien de réorientation des agriculteurs 79
Évaluation de la politique 80

8 Le soutien « délié » au revenu agricole 83
Une formule de déliement du soutien au revenu agricole 84
L'assurance-revenu pour les agriculteurs 85
Le fonds de stabilisation du revenu 85
L'option de réorientation des agriculteurs 86
Le soutien au revenu familial en cas de catastrophe 86
Les interactions des programmes 86
Coûts et avantages potentiels des programmes 86
Le fonctionnement d'un système de soutien délié 87

9 Objectifs et recommandations 89
Sommaire des constatations 89
L'accroissement des risques de la production céréalière dans les Prairies 89
Des revenus faibles et instables 90
Un lourd endettement 90
Les compétences en gestion : une ressource rare 91
Le soutien public au revenu 91

Les objectifs d'une nouvelle politique agricole 92
1 Réduire l'instabilité des revenus 92
2 Être compétitif à long terme 92
3 Une responsabilité accrue pour les agriculteurs 92
4 La conservation des sols des Prairies 92
5 Atténuer les tensions interrégionales 92
6 La réduction des dépenses publiques 93
Recommandations et orientation 93
Les améliorations à apporter aux programmes actuels 94
La participation à la libéralisation des échanges 97
Le déliement du soutien au revenu agricole 98
Conclusion 99

Commentaire 101

Notes 103

Liste des tableaux et des graphiques 105

Équipe de recherche 109

Études techniques 111

Ce rapport est le fruit des délibérations des membres du Conseil économique du Canada. M. Ken Stickland présente des commentaires additionnels à la fin du texte du rapport.

Membres du Conseil économique du Canada

JUDITH MAXWELL, présidente
CAROLINE PESTIEAU, présidente associée et directrice
HARVEY LAZAR, président associé et directeur

MILLER H. AYRE
Président et administrateur en chef
Ayre's Limited
St. John's (T.-N.)

DIANE BELLEMARE
Professeure
Département d'économique
Université du Québec à Montréal
Montréal

JALYNN H. BENNETT
Vice-présidente, Expansion des opérations
La compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers
Toronto

JACQUES BOUGIE
Président
Les entreprises Alcan
Montréal

MARTIN I. CHERNIN
Vice-président
Pearl Realty Company Limited
Sydney (N.-É.)

DIAN COHEN
Présidente
Productions Dian Cohen
Montréal

ALIX GRANGER
Vice-présidente
Pemberton, Houston, Willoughby, Inc.
Vancouver

YVES GUÉRARD
Président
Groupe Sobeco Inc.
Montréal

CHESTER A. JOHNSON
Président et administrateur en chef
Western Pulp Inc.
Vancouver

RAYMOND KOSKIE
Koskie & Minsky
Cabinet d'avocats
Toronto

WILLIAM MACKNESS
Doyen
Faculté d'administration
Université du Manitoba
Winnipeg

RAYMOND J. NELSON
Président
Nelson Lumber Co. Ltd.
Lloydminster (Alberta)

CONSTANTINE E. PASSARIS
Professeur
Département d'économique
Université du Nouveau-Brunswick
Fredericton

BARTLETT B. ROMBOUGH
Président et administrateur
en chef
PanCanadian Petroleum Limited
Calgary

STEVE A. STAVRO
Président
Knob Hill Farms Ltd.
Scarborough

KEN W. STICKLAND
Président
KenAgra Management Services Ltd.
Edmonton

NORMAN E. WALE
Vice-président, Relations avec
les investisseurs et l'industrie
Canadien Pacifique Limitée
Montréal

H. GRAHAM WILSON
Vice-président et secrétaire
Dofasco Inc.
Hamilton

Membres dont la nomination a été annoncée après la rédaction finale de ce rapport :

ALAN A. BORGER
Président
Ladco Company Limited
Winnipeg

LÉON COURVILLE
Vice-président exécutif
Banque nationale du Canada
Montréal

THOMAS J. COURCHENE
Professeur
Département d'économique
Queen's University
Kingston

MARCEL PEPIN
Professeur
École de Relations industrielles
Université de Montréal
Montréal

Avant-propos

En mai 1986, le premier ministre de la Saskatchewan m'adressait une lettre dans laquelle il proposait que le Conseil se penche sur les graves difficultés auxquelles est confrontée l'agriculture au Canada et dans le reste du monde.

Après maintes consultations avec des experts de l'agriculture, canadiens et étrangers, le Conseil prenait la décision d'entreprendre un projet de recherche sur l'économie céréalière des Prairies. Pour réaliser ce projet, il lui faudrait compter non seulement sur ses propres ressources, mais aussi sur un financement supplémentaire qui lui permettrait de tenir compte dans son étude des dimensions nationale et internationale et d'en publier les résultats en temps opportun. Le plan de travail a été établi en fonction d'une collaboration entre le département d'économie agricole de l'Université de la Saskatchewan, d'où M. Andrew Schmitz assurait la direction du projet, et un petit groupe d'économistes du Conseil, dont M. Ludwig Auer, en qualité de directeur adjoint, coordonnait les recherches.

Les gouvernements de la Saskatchewan et de l'Alberta, le ministère fédéral de l'Agriculture et trois sociétés du secteur privé, The Prairie Pools Incorporated, Cargill Limited et la Banque royale du Canada, ont contribué financièrement à la réalisation du projet, lancé officiellement le 31 mars 1987, alors que le premier ministre du Canada écrivait au Conseil :

> Je me réjouis de l'importante initiative que se propose de prendre le Conseil, en collaboration avec les gouvernements fédéral et provinciaux et le secteur privé. Je suis heureux d'appuyer ce projet d'étude, qui servira à stimuler le débat public sur un problème pressant nous concernant tous, celui de l'économie céréalière des Prairies. J'espère que tous y trouveront l'occasion d'un précieux échange d'information tandis que le Conseil, comme toujours, formulera ses opinions, ses conclusions et ses recommandations en toute indépendance.

Tout au long de ses recherches, le Conseil a bénéficié de l'avis éclairé d'un comité consultatif composé de représentants de chacune des institutions et des entreprises ayant contribué à financer le projet, de plusieurs experts de l'extérieur et de trois membres du Conseil. Présidé par la présidente associée du Conseil, M^me^ Caroline Pestieau, qui était également chargée de la direction générale du projet, ce comité s'est réuni à quatre reprises. Il a prodigué de précieux conseils et a commenté les documents de recherche préparés dans le cadre du projet (voir la liste à la fin du présent rapport), dont cinq seront publiés au cours de l'année qui vient.

Le Conseil et le directeur du projet ont utilisé quatre des études mentionnées (et les travaux préliminaires effectués en vue de la cinquième) comme base du présent rapport, lequel présente une synthèse des résultats de la recherche et les recommandations du Conseil aux gouvernements fédéral et provinciaux et à la collectivité agricole.

Depuis le début du projet, l'équipe de recherche se concentre sur deux aspects de l'économie céréalière des Prairies : d'une part, le marché mondial instable sur lequel est écoulée la plus grande partie des récoltes des Prairies et, d'autre part, les réactions des

gouvernements canadiens et des agriculteurs des Prairies à cette instabilité. La constatation générale qui se dégage de nos travaux est que la production céréalière des Prairies, tout en demeurant concurrentielle sur le plan international, est devenue une entreprise plus risquée qu'auparavant. Comme par le passé, le commerce international des céréales obéit à des cycles, et la situation ne changera pas à cet égard. L'économie céréalière des Prairies vit donc au rythme d'une constante alternance de hauts et de bas, et met ainsi à l'épreuve les talents des exploitants agricoles, dont la tâche se trouve encore compliquée par la concurrence internationale et le progrès technologique.

Les deux dernières années comptent sans aucun doute parmi les pires qu'ait connues la collectivité agricole des Prairies : le prix du blé est descendu à un plancher de 2,11 $ le boisseau en août 1987; et lorsque les prix se sont raffermis, en 1988, les champs ont été dévastés par la sécheresse. Pire encore, le programme de stabilisation, créé pour protéger les agriculteurs durant les mauvaises années, n'était pas suffisant pour faire face à la récente crise. Le gouvernement fédéral a donc mis en œuvre divers programmes spéciaux s'élevant à 2,2 milliards de dollars, en plus des programmes d'assurance et de stabilisation en vigueur. Si cette aide a été bien accueillie, elle a par ailleurs eu des conséquences négatives, tant pour les céréaliculteurs, qui sont devenus beaucoup trop dépendants des paiements de transfert (lesquels représentaient plus de 90 % de leurs revenus nets en espèces en 1987), que pour le Trésor fédéral, déjà aux prises avec un déficit exorbitant.

La principale conclusion du Conseil est qu'il faut apporter d'importants changements à la politique agricole pour ranimer l'esprit d'entreprise des agriculteurs des Prairies et rétablir la rentabilité de leurs exploitations, et doter le secteur agricole de la souplesse requise pour traverser la prochaine phase descendante lorsqu'elle se présentera. Le Conseil est convaincu qu'un grand nombre de familles peuvent tirer des vastes terres des Prairies canadiennes un revenu stable et raisonnable. Mais l'exploitation agricole comportera toujours des risques et elle exigera d'habiles gestionnaires.

Ce n'est pas la première fois que le Conseil se penche sur l'agriculture canadienne. Plusieurs de ses Exposés annuels et d'autres rapports ont en effet consacré des sections ou des chapitres à divers aspects du secteur agricole, notamment aux offices de commercialisation, dans *Pour une réforme de la réglementation* (1981), à l'aide publique à l'agriculture, dans *Intervention et efficacité* (1982), et à l'instabilité du revenu des céréaliculteurs, aux perspectives de l'élevage et à l'économie du transport des grains, dans *L'Ouest en transition* (1984). Le Conseil a en outre parrainé plusieurs études techniques et recherches portant sur des questions particulières relatives à l'agriculture. Toutefois, le présent rapport est le premier qui soit entièrement consacré à ce secteur, et plus précisément à la céréaliculture dans les Prairies.

Je tiens à remercier les organismes qui ont participé au financement du projet, ainsi que les personnes qui n'ont pas ménagé leur temps pour passer en revue les études et à les commenter. Pour nous, l'expérience a été enrichissante. Elle nous a permis de faire connaissance avec des personnes influentes du secteur agricole des Prairies et avec des fonctionnaires des trois provinces de la région, au contact desquels nous avons beaucoup appris. Nous espérons que ces relations se perpétueront dans les années à venir, et que les agriculteurs et les fonctionnaires pourront mettre à profit les recommandations du Conseil dans leurs efforts pour maîtriser les risques inhérents à l'économie céréalière des Prairies.

Judith Maxwell
Présidente

Maîtriser les risques

AVIS AU LECTEUR

Signalons que nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada :

.. chiffre non disponible
... n'ayant pas lieu de figurer
-- infime
- néant ou zéro
e estimation
x données confidentielles en vertu des dispositions de la *Loi sur la statistique* relatives au secret.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

1 L'agriculture des Prairies

Le Canada doit sa réputation de grand producteur agricole aux provinces des Prairies. Les trois quarts des terres agricoles du pays se trouvent en effet dans cette région, dont la production apporte, en termes nets, une contribution appréciable à la balance commerciale du Canada.

Certes, l'agriculture des Prairies constitue une contribution directe relativement modeste au PNB (environ 3 %), mais son rôle dans le commerce extérieur canadien est beaucoup plus grand. Les céréales, les graines oléagineuses, la viande rouge et les animaux vivants, qui viennent principalement des trois provinces des Prairies – Manitoba, Saskatchewan et Alberta –, représentaient en effet de 5 à 6 % des exportations canadiennes entre 1985 et 1987. Les ventes de blé, à elles seules, s'établissaient en 1987 à plus de 3 milliards de dollars, soit environ 3 % de l'ensemble des exportations. Étant donné que le Canada n'importe que de très faibles quantités de céréales et d'oléagineux, les exportations de ces produits constituent une importante contribution nette à sa balance commerciale des marchandises (44 % en 1987).

Dans le passé, le peuplement et la mise en place de l'infrastructure des Prairies ont été liés au développement de l'agriculture, qui est restée l'un des piliers de l'économie de la région. L'agriculture représente 8 % du produit brut de l'ensemble des trois provinces concernées (19 % en Saskatchewan) et 11 % de l'emploi du secteur privé dans toute la région (tableau 1-1). Aujourd'hui encore, les produits agricoles représentent environ un quart du fret ferroviaire au Canada.

On dénombre environ 130 000 agriculteurs indépendants dans les provinces des Prairies. Leur principale culture est le blé, qui représentait en moyenne, entre 1982 et 1987, 50 % des recettes provenant de la production végétale de la région. Les deuxième et troisième produits en importance sont les oléagineux et les céréales secondaires. Durant la même période de cinq ans, le montant des encaissements provenant du bétail et des produits de l'élevage s'est établi en moyenne à 3,3 milliards de dollars par année, soit près de la moitié des recettes tirées de la production végétale (6,4 milliards).

La crise

La culture des céréales et des oléagineux dans les Prairies a traversé ces dernières années une période de crise liée au recul marqué des prix par rapport à leur plus récent sommet de 1981. Durant la campagne agricole[1] 1986-1987, le prix du blé est tombé, en termes réels, au plus bas niveau enregistré dans toute l'histoire canadienne (années 30 comprises) et était inférieur au coût de production dans la plupart des régions. Les prix de l'orge et des oléagineux ont aussi diminué entre 1981 et 1988. Seuls les éleveurs de bétail, avantagés par le bas prix des céréales fourragères, se sont bien tirés d'affaire au milieu des années 80. Au moment de la rédaction du présent rapport, la dure sécheresse du printemps et de l'été de 1988 faisait planer le risque de lourdes pertes pour les cultivateurs comme pour les éleveurs.

En 1986 et en 1987, le gouvernement fédéral a dépensé plus de 4 milliards de dollars pour soutenir les revenus des producteurs de céréales. Sans cette aide et sans les revenus tirés des activités non agricoles, un grand nombre de céréaliculteurs des Prairies seraient incapables d'assurer leur subsistance. De fait, durant l'année 1986-1987, plus de 90 % de l'ensemble des revenus agricoles nets réalisés dans la région des Prairies venaient de transferts gouvernementaux.

Mais cette aide publique sans précédent n'a pas résolu les problèmes actuels de l'agriculture des Prairies. Les transferts du gouvernement fédéral ont soutenu les revenus des exploitants, mais ils n'ont pas atténué leurs problèmes d'endettement. À la fin des années 70, ces derniers avaient souvent emprunté pour acheter des terres à des prix gonflés, en espérant que les prix des grains continueraient d'augmenter dans les années 80. Au lieu de cela, les prix se sont affaissés, entraînant avec eux la valeur des terres. La hausse des taux d'intérêt et la chute des prix des produits agricoles ont causé de graves problèmes de trésorerie à de nombreux agriculteurs qui, en même temps, voyaient diminuer la valeur de leurs terres et de leur avoir net.

En 1988, les prix des récoltes se sont redressés et ont grimpé rapidement par suite de la sécheresse qui a frappé les

Tableau 1-1

Synopsis de l'agriculture des Prairies, 1987

	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Total des trois provinces
		En milliers		
Nombre d'exploitants[1]	25	58	47	130
		En pourcentage		
Rapport de la production agricole au produit provincial brut	7	19	5	8
Rapport de l'emploi agricole à l'emploi du secteur privé	9	22	8	11
		En millions de dollars		
Recettes agricoles en espèces (moyenne pour 1983-1987)[2]				
Cultures	1 196	3 258	1 921	6 375
Bétail	715	755	1 782	3 252
Total	1 911	4 013	3 703	9 627
		En pourcentage		
Ventilation des recettes selon les principales cultures (moyenne pour 1983-1987)				
Blé	44	60	39	51
Oléagineux (canola, lin)	19	12	18	15
Céréales secondaires (avoine, orge)	12	7	17	11
Autres cultures	25	21	26	23
Total	100	100	100	100

1 Ces chiffres, qui sont extraits de l'Enquête sur la population active, diffèrent de ceux indiqués aux tableaux 6-11 et 6-12, qui sont tirés du recensement.

2 Les recettes agricoles en espèces sont les recettes qui proviennent de la commercialisation des cultures et du bétail; elles ne comprennent donc pas les sommes reçues au titre des programmes de stabilisation et de supplément du revenu, ni les paiements d'appoint.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

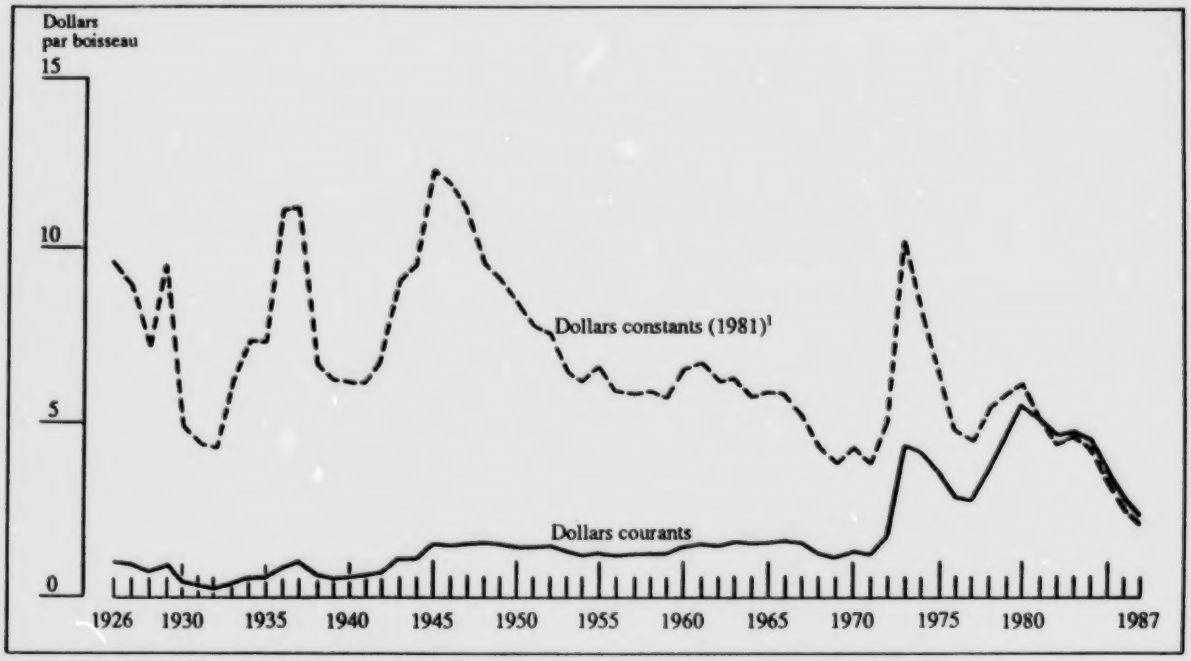
régions agricoles du Canada et des États-Unis. Ces hausses de prix feront augmenter les revenus provenant des ventes en 1988 et probablement aussi en 1989. Toutefois, comme ces revenus ne feront que remplacer les transferts publics, même les agriculteurs qui auront des céréales à vendre n'en tireront pas suffisamment pour rembourser leurs dettes ni même, dans certains cas, pour en assurer le service.

Un deuxième problème, plus profond, concerne la survie de l'économie céréalière des Prairies face aux subventions à l'exportation que les deux principaux concurrents du Canada sur les marchés céréaliers mondiaux – les États-Unis et la Communauté économique européenne – accordent à leurs producteurs. Le Canada exporte une proportion beaucoup plus grande de sa production céréalière que chacun de ses deux concurrents et, étant donné que ses ressources financières sont plus limitées, il ne peut soutenir contre eux une guerre de subventions de longue durée. Les négociations commerciales multilatérales (l'*Uruguay Round*) qui se déroulent actuellement sous l'égide de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), visent à atténuer ces distorsions, mais les progrès sont lents et laborieux.

La crise qui a frappé les agriculteurs des Prairies dans les années 80 illustre le caractère imprévisible de l'économie céréalière mondiale. Dans les années 50 et 60, le prix du blé était relativement stable, même si, en termes réels, il affichait une tendance à la baisse (graphique 1-1). Les prix ont ensuite augmenté de façon considérable en deux étapes durant les années 70, pour chuter durant la première moitié des années 80. Réagissant aux prix en dollars courants plutôt qu'aux tendances à long terme, les agriculteurs se sont comportés comme si ces prix élevés allaient se maintenir tout au long de la décennie.

Graphique 1-1

Prix réels et nominaux du blé canadien, 1926-1987



1 Prix dégonflés au moyen de l'indice des prix des facteurs de production agricoles.
SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

Ce comportement des agriculteurs était encouragé par un grand nombre d'universitaires, de personnalités politiques et de banquiers, qui prévoyaient eux aussi que les prix des grains allaient se maintenir. Au début des années 70, en effet, on avait craint une pénurie prochaine de produits de base, notamment de produits alimentaires. Ces craintes ont semblé se confirmer lorsque les revenus et les importations de produits alimentaires se sont accrus dans un grand nombre de pays en développement et lorsque l'Union soviétique est devenue un gros importateur de céréales. En 1972-1973, une mauvaise récolte forçait les autorités soviétiques à acheter 14 millions de tonnes métriques de blé, soit près de 20 % des importations mondiales de l'année. La croissance de la demande de produits alimentaires, en particulier dans les pays en développement, s'est accompagnée de pressions inflationnistes qui ont été alimentées, en partie du moins, par un accès facile aux pétrodollars et par le bas niveau des taux d'intérêt réels.

Comme cela devait se produire, les producteurs et les gouvernements ont réagi à l'augmentation des prix des céréales qui a suivi. Aux États-Unis, les agriculteurs ont recommencé à exploiter des terres qui avaient été mises hors production; au Canada, les producteurs des Prairies ont réduit la jachère estivale et planté davantage de blé, tandis que de nombreux pays en développement investissaient dans la production de nouvelles variétés de blé à haut rendement. Entre temps, bon nombre de pays d'Europe occidentale, de grands importateurs de blé qu'ils étaient, devenaient, grâce à la politique agricole commune de la Communauté européenne, de grands exportateurs de cette céréale.

La récession de 1981-1982, déclenchée par la politique économique américaine, a contribué à freiner la croissance des revenus dans beaucoup de pays en développement à un moment où de plus grandes quantités de blé arrivaient sur le marché. La croissance mondiale de la consommation de produits alimentaires par habitant a ainsi ralenti dans les années 80, pour tomber à moins des deux tiers de ce qu'elle était durant les années 70. L'accroissement des approvisionnements ayant coïncidé avec cette baisse de la demande, les stocks de blé et de céréales secondaires ont augmenté, ce qui a provoqué une chute des prix.

Il est maintenant évident qu'il n'était pas fondé d'anticiper des hausses continuelles des prix des céréales. On peut par contre s'attendre à ce que se maintienne le profil des pénuries soudaines, qui sont engendrées par des phénomènes atmosphériques et qui déclenchent un cycle d'augmentation des prix, de constitution de stocks excédentaires et de chute des prix. Cette succession de hauts et de bas est inhérente à l'économie de la plupart des produits agricoles, et les agriculteurs et les décideurs doivent apprendre à gérer les risques qui y sont associés.

La viabilité de la production céréalière dans les Prairies

Les perspectives pour les années 90 donnent à penser que la capacité mondiale de production de céréales va demeurer supérieure à la demande effective. De nombreux pays en développement continueront de souffrir de très graves pénuries alimentaires, mais en même temps les pays industrialisés conserveront une capacité de production agricole excédentaire. Les pénuries alimentaires tiennent donc à l'insuffisance des revenus et à l'inadéquation des systèmes de transport et de manutention plutôt qu'à une insuffisance de la production. Ce cycle de hauts et de bas coïncidera par conséquent avec une conjoncture de prix réels à la baisse. Par ailleurs, les modifications du régime climatique de la planète – « l'effet de serre » – pourraient bien aggraver la situation au cours des prochaines années. En effet, certains scientifiques croient maintenant que si l'on ne modifie pas de façon radicale les pratiques relatives à l'utilisation et à la conservation de l'énergie, la région sud des Prairies sera, d'ici le milieu du siècle prochain, trop sèche pour être cultivée. Les terres situées plus au nord pourraient devenir cultivables, mais la dislocation de l'agriculture serait grave.

Entre temps, le marché international des céréales, celui du blé en particulier, est en pleine évolution. Non seulement les anciens clients du Canada en Europe de l'Ouest sont-ils maintenant devenus des exportateurs, mais la demande sur beaucoup de nouveaux marchés, particulièrement dans les pays à économie planifiée et dans les pays en développement, tend à favoriser le blé moyen et le blé tendre, au détriment du blé panifiable, à forte teneur en protéines, dans la production duquel le Canada est le plus concurrentiel.

Les exploitations céréalières des Prairies deviennent de plus en plus capitalistiques et exigent maintenant des gestionnaires beaucoup plus avisés qu'il y a encore quelques années, ce qui n'est pas sans remettre en question le mode d'exploitation traditionnel reposant sur la ferme familiale. Parallèlement, le resserrement à long terme de la marge bénéficiaire et l'instabilité des revenus agricoles semblent condamner les agriculteurs des Prairies, menacés de saisie et de faillite, à une dépendance toujours plus grande à l'égard des transferts gouvernementaux.

Compte tenu de la gravité de la baisse récente des prix et du caractère défavorable de la conjoncture commerciale internationale, de nombreux Canadiens, dans le secteur agricole comme dans d'autres secteurs, en sont venus à douter de la viabilité à long terme de la production céréalière des Prairies. Nos recherches indiquent, certes, que l'économie céréalière est aux prises avec de graves problèmes, mais nous ne partageons pas le pessimisme actuel au sujet de son avenir. Une revue des principales caractéristiques des cultures des Prairies nous aidera à situer ce point de vue dans un cadre plus large.

La nature de la production végétale des Prairies

L'économie céréalière des Prairies a toujours eu une vocation exportatrice, les agriculteurs des trois provinces concernées étant en mesure de produire beaucoup plus de céréales et d'oléagineux que les Canadiens ne peuvent en consommer. Le terrain sec convient particulièrement bien à la culture des variétés de blé panifiable, à forte teneur en protéines. Bien que l'élevage ait précédé la culture du blé dans les Prairies, le blé y est depuis longtemps la culture dominante. Les établissements de manutention et de commercialisation des céréales ainsi que l'infrastructure nécessaire pour acheminer le produit vers ses marchés ont joué un rôle important dans l'économie de la région.

Dans la céréaliculture, qui devient, comme nous l'avons dit, très capitalistique, le rapport de la valeur des avoirs à la production est élevé. Comme les agriculteurs ne peuvent offrir un produit différent de celui de leurs concurrents et, par conséquent, ne peuvent hausser isolément leurs prix, le seul moyen qu'il leur reste pour accroître leurs revenus est d'augmenter leur production. Mais la production sur grande échelle exige un outillage coûteux qui ne se justifie que sur une superficie plus grande, laquelle doit être exploitée de façon plus efficace. Les producteurs, de par la tradition, la nature de leur entreprise et le régime fiscal canadien, sont encouragés à réinvestir leurs bénéfices dans leur ferme plutôt qu'à diversifier leurs actifs. Aussi, de nombreuses familles du milieu agricole réinvestissent-elles une grande partie de leurs économies dans la ferme, d'où une forte concentration des actifs. Contrairement à ce que l'on observe dans d'autres secteurs, la participation extérieure dans la propriété du capital est rare en agriculture. Par

conséquent, c'est le propriétaire exploitant et sa famille qui assument l'intégralité des risques de l'entreprise.

Les hauts et les bas du secteur agricole font de la ferme une entreprise à risques élevés, dont les revenus sont, par voie de conséquence, exceptionnellement instables. Théoriquement, les agriculteurs devraient diversifier leurs activités pour pallier cette instabilité; mais les recherches menées par le Conseil montrent que les prix des denrées agricoles produites dans les Prairies (et notamment de plusieurs produits d'élevage) tendent à évoluer en parallèle. Par conséquent, il est difficile pour les agriculteurs de réduire les fluctuations de leurs revenus en faisant de l'élevage et en diversifiant leur production végétale. Après avoir examiné une vingtaine de combinaisons différentes de cultures, d'élevage de bétail et de placements de portefeuille, nous nous sommes rendu compte que les possibilités pour l'agriculteur de stabiliser ses revenus en faisant de l'élevage ou en ajoutant d'autres cultures à celle du blé sont minces. Il n'est donc pas étonnant que les agriculteurs des Prairies aient continué de se spécialiser dans l'activité qu'ils ont toujours pratiquée avec le plus de succès, à savoir la production de blé.

Les agriculteurs peuvent également stabiliser leurs revenus agricoles en occupant des emplois en dehors de la ferme. Le taux d'augmentation des activités hors ferme dans les années 80 a été plus élevé dans la région des Prairies que dans les autres régions du Canada. Mais dans les Prairies, particulièrement en Saskatchewan, l'existence d'emplois en dehors de la ferme dépend dans une large mesure de la bonne tenue du secteur agricole. De plus, à cause de la faible densité de la population et des grandes distances qui séparent les agglomérations urbaines, les possibilités d'emploi pour les agriculteurs qui désirent stabiliser ou compléter leurs revenus sont minces.

L'instabilité des revenus, la surcapitalisation, la concentration des actifs, des conditions météorologiques défavorables et le très bas niveau du prix des céréales ont engendré une grande dépendance des agriculteurs des Prairies à l'égard des transferts gouvernementaux dans les dernières années de la présente décennie. Et, pouvant compter sur les fonds publics, les gens sont devenus moins enclins à choisir l'une des possibilités de diversification qui existent effectivement. C'est ainsi que s'est instaurée une situation paradoxale dans laquelle le propriétaire exploitant d'une ferme familiale, qui a toujours été fier de son indépendance jusqu'ici, se trouve ni plus ni moins encouragé à choisir ses activités de production en fonction des critères d'admissibilité aux programmes de soutien du gouvernement. Cet état de choses est consternant pour un grand nombre d'agriculteurs des Prairies.

Une perspective régionale

Les producteurs des autres régions du Canada connaissent eux aussi certains des problèmes auxquels sont confrontés ceux des Prairies. Eux aussi, en effet, doivent faire face aux caprices du climat, à l'augmentation des coûts en capital de l'exploitation agricole et à la baisse à long terme des prix de leurs produits par rapport aux coûts de leurs facteurs de production et des autres biens et services. Mais il y a des différences importantes.

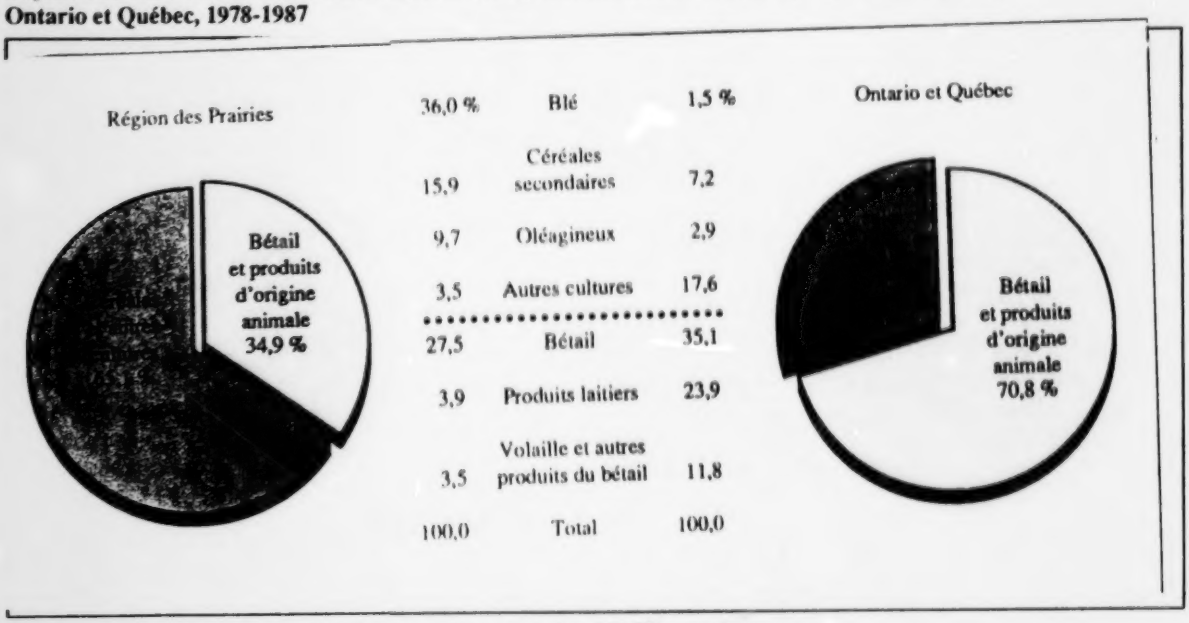
Les agriculteurs du Québec et de l'Ontario vendent une part beaucoup plus grande de leur production sur le marché intérieur et produisent un éventail plus large de denrées (graphique 1-2). Il existe aussi pour eux davantage de possibilités de trouver un travail en dehors de la ferme. En outre, le prix des terres, qui est influencé par celui des produits agricoles, a connu moins de fluctuations dans la région centrale du Canada que dans les Prairies. Cela tient principalement au fait que le marché intérieur est plus stable, que les conditions climatiques au Québec et en Ontario sont plus prévisibles (ce qui atténue une des causes d'incertitude de l'exploitation agricole) et au fait que les terres peuvent davantage servir à d'autres activités dans ces deux provinces. Par conséquent, les agriculteurs du Québec et de l'Ontario sont moins vulnérables que ceux des Prairies aux fluctuations de la production et des prix mondiaux des produits agricoles.

La gestion de l'offre par les offices de commercialisation, qui s'exerce sur la production de volaille et de produits laitiers (soit environ 35 % des recettes agricoles dans la région centrale du pays, contre environ 7 % dans les Prairies), contribue aussi à stabiliser les revenus agricoles, même si elle augmente par ailleurs les prix à la consommation. Ainsi, les agriculteurs du centre du pays bénéficient, pour leurs revenus, du soutien de leurs concitoyens des autres régions, mais ce soutien est moins visible (et donc plus difficile à mesurer) que celui que reçoivent les agriculteurs des Prairies, car il est assuré en grande partie par des prix plus élevés pour le consommateur plutôt que par des transferts directs du gouvernement. Le Conseil travaille actuellement à l'élaboration de méthodes devant permettre de comparer les deux types de soutien.

Le contraste entre l'agriculture à vocation exportatrice des Prairies et celle de la région centrale du Canada, qui est plutôt orientée vers le marché intérieur, n'est plus aussi marqué que dans le passé. Tandis que seulement 20 à 30 % du blé canadien est consommé à l'intérieur du pays, 60 à 70 % des céréales secondaires récoltées dans les Prairies sont vendues au Canada. Mais le changement le plus important qui s'est produit ces dernières années a été

Graphique 1-2

Répartition des recettes moyennes en espèces des agriculteurs, selon la source, région des Prairies, Ontario et Québec, 1978-1987



Région des Prairies		Ontario et Québec
36,0 %	Blé	1,5 %
15,9	Céréales secondaires	7,2
9,7	Oléagineux	2,9
3,5	Autres cultures	17,6
27,5	Bétail	35,1
3,9	Produits laitiers	23,9
3,5	Volaille et autres produits du bétail	11,8
100,0	Total	100,0

SOURCE D'après Statistique Canada, *Statistiques économiques agricoles*, n° 21-603 au catalogue.

l'augmentation de la production de canola (colza canadien), qui représentait près de 12 % de la superficie cultivée dans les Prairies en 1986, contre environ 2 % en 1968. Le canola occupe maintenant le deuxième ou troisième rang dans la production agricole de l'Alberta et du Manitoba. Les ventes de graines non traitées sont réparties presque également entre le marché intérieur et les marchés d'exportation. Au cours des dernières années, environ 60 % de la production canadienne de graines de canola broyées ont été utilisées au pays sous forme d'huile ou de tourteaux, et environ 40 % ont été exportées.

Il existe des différences importantes entre les trois provinces des Prairies en ce qui a trait aux possibilités de diversification des activités sur la ferme et en dehors de celle-ci. Ainsi, la Saskatchewan est la province qui dépend le plus des marchés d'exportation, car elle a été forcée, par la vocation de son sol et par son climat, de se spécialiser dans la production de blé. En outre, il est habituellement plus difficile de se trouver du travail en dehors de la ferme dans cette province qu'en Alberta ou au Manitoba. Dans ces deux provinces, l'agriculture est plus diversifiée et moins tributaire des marchés étrangers et comme nous l'avons vu, elle représente une part plus petite de la production et de l'emploi.

Une période de changement

Ces dernières années, un certain nombre d'agriculteurs et d'entrepreneurs ont essayé d'accroître la valeur ajoutée des produits agricoles en cherchant des créneaux sur les marchés d'exportation ou en transformant sur place les céréales. On peut citer comme exemple la mise au point de variétés d'avoine de qualité supérieure pour l'industrie des chevaux de course aux États-Unis et pour le marché des aliments naturels. Il y a aussi le fractionnement des céréales et des graines oléagineuses en vue d'obtenir du germe de blé, des huiles essentielles et des éléments qui entrent dans la préparation d'aliments pour nourrissons. Ces initiatives passent maintenant inaperçues en raison du volume considérable des exportations de céréales en vrac, mais elles pourraient bien annoncer une évolution future, car un nombre croissant de pays atteignent l'autosuffisance en céréales et en graines oléagineuses non traitées.

Par ailleurs, on peut s'attendre à ce que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis modifie sensiblement l'orientation séculaire de l'agriculture des Prairies. Depuis toujours, les expéditions de céréales en vrac, que ce soit outre-mer ou vers l'Est du Canada, constituent la plus

grande partie des ventes de produits agricoles des Prairies. Mais aujourd'hui, au moment où les États-Unis et le Canada sont en train de former un marché unique pour un grand nombre de produits agricoles, il se pourrait bien que l'élimination des différences entre les normes de santé et d'hygiène facilite la vente de viandes rouges et de bétail canadien aux États-Unis. On s'attend aussi à ce qu'augmentent considérablement les ventes de canola au sud de la frontière quand l'accord entrera en vigueur. Par conséquent, l'axe Canada-États-Unis sera renforcé et la dépendance à l'égard des marchés d'outre-mer s'atténuera quelque peu.

Au moment d'écrire ces lignes, le cycle des prix des céréales semble être dans sa phase ascendante. Mais les difficultés des agriculteurs sont loin d'être surmontées. Il est vrai que les prix des céréales et des oléagineux ont enregistré d'importantes augmentations durant le printemps et l'été de 1988 : les prix des céréales secondaires ont doublé tandis que ceux du blé et du canola ont augmenté d'environ 50 %. Mais, par suite de la sécheresse, les quantités récoltées par de nombreux agriculteurs des Prairies ne représentent qu'une fraction du volume des ventes habituelles. Par conséquent, les revenus agricoles seront encore nettement réduits pendant au moins une autre année.

Le rapport du Conseil

Ce que nous voulons cependant déterminer dans le présent rapport, c'est la meilleure façon de gérer les risques liés aux hauts et aux bas de l'agriculture sur le moyen et le long termes. Les agriculteurs des Prairies doivent-ils continuer de dépendre des transferts gouvernementaux ? Quelle est la méthode qui permettra de répartir leurs risques ? Et comment les politiques agricoles devraient-elles réagir à l'évolution de la conjoncture au cours des prochaines années ? Au nombre des modifications qui se produiront dans le moyen terme, il convient de rappeler l'entrée en vigueur, en 1989, de l'accord de libre-échange canado-américain, puis, en 1990 ou peu de temps après, la fin des négociations de l'*Uruguay Round* du GATT, et enfin l'adoption, en 1991, d'un nouveau *farm bill* aux États-Unis. Il est donc temps d'évaluer les perspectives qui s'offrent à l'économie céréalière des Prairies, d'examiner les politiques actuelles qui la régissent et d'élaborer quelques propositions de politiques susceptibles de répondre à ses besoins à long terme.

Pour ce faire, nous étudions d'abord le marché mondial des céréales et des oléagineux (chapitre 2), les politiques agricoles des grandes puissances commerçantes (chapitre 3) et la place actuelle du Canada sur les marchés internationaux (chapitre 4). Puis nous passons en revue, au chapitre 5, les tendances économiques de l'agriculture des Prairies et la façon dont les agriculteurs ont réagi à l'alternance de hauts et de bas qui caractérise ce secteur. Au chapitre 6, nous décrivons la crise financière actuelle et montrons comment elle touche différents types d'exploitation. Au chapitre 7, nous évaluons les politiques et les programmes relatifs à l'agriculture des Prairies et tentons de déterminer pourquoi les programmes de stabilisation existants n'ont pas permis de surmonter les difficultés de la phase de ralentissement actuelle. Au chapitre 8, nous formulons des suggestions concernant la réforme à plus long terme de ces programmes de stabilisation, en proposant que le soutien accordé aux revenus agricoles ne soit plus, désormais, lié à la production de denrées agricoles spécifiques. Enfin, au chapitre 9, nous proposons des objectifs et des recommandations aux décideurs canadiens.

2 Les marchés des céréales et des oléagineux – Quelles perspectives ?

Les céréaliculteurs des provinces des Prairies interviennent à l'échelle mondiale sur trois des grands marchés de produits agricoles : ceux du blé, des céréales secondaires et des oléagineux. Dans le présent chapitre, nous examinons les changements qui s'y produisent.

Trois grands marchés

Le marché du blé englobe différentes catégories de blé : le blé panifiable, à forte teneur en protéines, qui sert à produire la farine à pain; le blé dur, utilisé dans la préparation des pâtes alimentaires; le blé de qualité moyenne, avec lequel on fait les chapatis, les nouilles et le pain levé; le blé tendre, qui sert pour les gâteaux et les biscuits; enfin, le blé de qualité inférieure, destiné à l'alimentation animale. Généralement, en raison de divers facteurs – notamment le climat, le degré d'humidité et la nature du sol –, plus le rendement par hectare de superficie cultivée est élevé, moins la qualité du blé est bonne. Dans le nord de la Saskatchewan, par exemple, chaque accroissement d'un point de pourcentage de la teneur en protéines est obtenu au prix d'une diminution du rendement qui peut aller jusqu'à 15 %. Il est souhaitable d'avoir une forte proportion de protéines glutaminées (ou gluten) dans le blé, car cela permet d'étirer la pâte et donne aux boulangers qui utilisent les techniques traditionnelles la possibilité de produire des pains de mie.

Le blé à forte teneur en protéines, dans la production duquel le Canada excelle, s'est toujours vendu à un prix plus élevé et il a encore la faveur d'un certain nombre de pays, notamment du Royaume-Uni, du Japon et de l'Union soviétique. Cependant, avec les nouvelles techniques de boulangerie mises au point aux États-Unis et au Royaume-Uni, et depuis qu'il est possible d'extraire le gluten et de l'ajouter à la pâte faite de blé de moins bonne qualité, la valeur additionnelle que la rareté conférait au blé à forte teneur en protéines s'est trouvée réduite. Aussi le supplément compris dans le prix des céréales a-t-il diminué au cours des 25 dernières années. Certains importateurs – c'est le cas de la plupart des pays d'Amérique latine – n'achètent que le blé de qualité moyenne ou inférieure. Ces catégories de blé forment les segments du marché dont la croissance est la plus rapide.

Bien que les céréales secondaires puissent être utilisées dans l'alimentation, elles sont en général traitées dans le commerce international comme si elles étaient destinées à l'alimentation du bétail et désignées sous l'appellation de « grains de provende ». La demande de céréales secondaires est donc liée à la demande de viande et de produits laitiers. Les céréales secondaires les plus courantes sont le maïs, l'orge et le sorgho, qui constituent respectivement environ 56, 20 et 8 % de la production mondiale. L'orge est la principale céréale secondaire exportée par le Canada. C'est le prix du maïs aux États-Unis qui détermine le prix des principales céréales secondaires et du blé de qualité inférieure utilisé pour l'alimentation animale. La relation entre le prix du blé et celui des céréales secondaires varie considérablement avec la conjoncture du marché, mais le rendement du blé est presque toujours supérieur à celui de l'orge.

Les oléagineux constituent l'un des principaux éléments du marché international des matières grasses et des huiles, lequel englobe un large éventail de produits tels que les huiles d'arachide, de palme et d'olive ainsi que les produits d'origine animale et la farine de poisson. Il s'agit là d'un marché complexe, car les produits finis – huiles et matières grasses comestibles et tourteaux ou résidus qui servent à l'alimentation du bétail – ont des caractéristiques différentes qui se reflètent dans la manière dont ces produits peuvent être utilisés. Ce sont donc des substituts proches, mais imparfaits. Les deux principales caractéristiques sont les proportions respectives d'huile et de résidus contenues dans les produits (environ 20/80 pour le soja et 40/60 pour le canola), et la teneur en protéines des résidus (40 à 50 % pour les tourteaux de soja, et 30 à 40 % pour les tourteaux de canola, contre plus de 60 % pour la farine de poisson). Le soja est le produit qui se vend le plus sur le marché international des oléagineux, représentant environ la moitié de la production mondiale et 76 % du commerce mondial; le canola, qui est une variété particulière de colza, compte pour environ 10 % de la production et des échanges mondiaux.

Les parties en présence

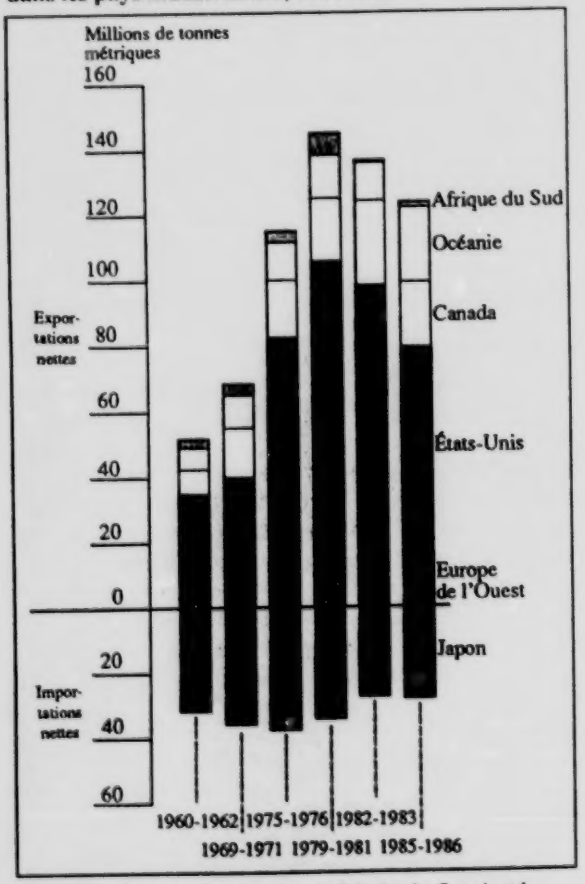
Avant la Seconde Guerre mondiale, il y avait dans le monde trois grands importateurs nets de céréales : l'Europe occidentale (le Royaume-Uni surtout) – de loin le plus important – la Chine et le Japon. Tous les autres pays ou

régions, y compris l'Union soviétique et presque tous les pays et territoires qui forment ce que l'on appelle aujourd'hui le Tiers-Monde, étaient des exportateurs. Ce marché assez particulier, fait d'un grand nombre de pays exportateurs et de quelques importateurs, s'est modifié radicalement au fil des ans. Ainsi, au milieu des années 80, l'Europe occidentale était devenue un exportateur de céréales, tandis que tous les pays en développement et les pays à économie planifiée importaient des quantités appréciables. Le Japon est maintenant le seul gros importateur parmi les pays industrialisés.

Les États-Unis, qui étaient avant la guerre un partenaire relativement peu important dans ces échanges, sont maintenant le premier exportateur mondial de céréales (graphique 2-1). L'Europe occidentale, qui était dans le passé un importateur net (plus de 26 millions de tonnes durant la période 1960-1962), est devenue un exportateur net (13,2 millions de tonnes en 1985-1986). L'Union soviétique a évolué dans la direction inverse; exportateur net jusqu'en 1970, elle est devenue un importateur de taille dans les années 70 et 80 (graphique 2-2), même si ses achats varient considérablement. La Chine, qui avait presque atteint l'autosuffisance dans les années 60 et 70, est devenue, après les réformes économiques des années 70 et 80, un importateur de blé dont les achats sont considérables mais irréguliers. L'intégralité des pays et des régions en développement, en particulier en Asie et en Afrique du Nord, sont aujourd'hui

Graphique 2-1

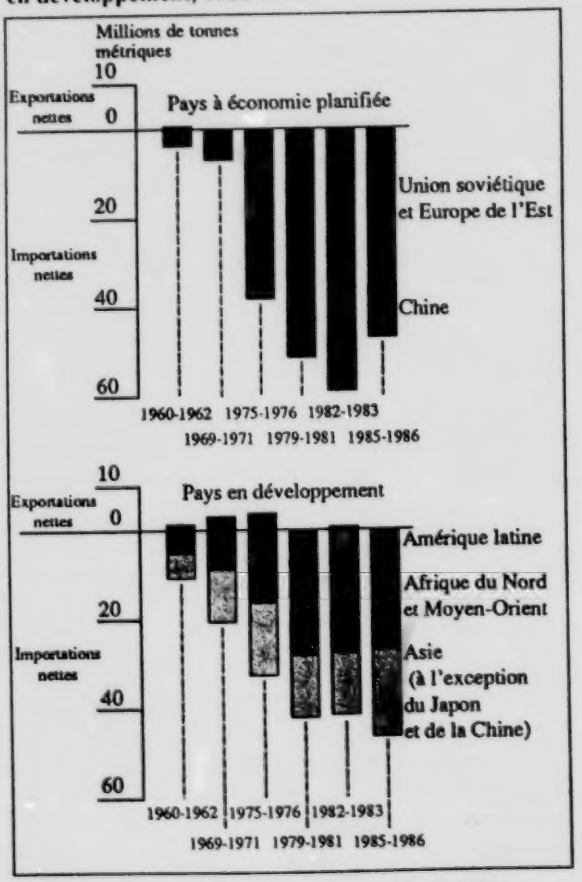
Exportations et importations nettes de céréales dans les pays industrialisés, 1960-1986



SOURCE C. Carter, A. F. McCalla et A. Schmitz, *Le Canada et le marché mondial des céréales – Tendances, politiques et perspectives*, Conseil économique du Canada (à paraître).

Graphique 2-2

Exportations et importations nettes de céréales des pays à économie planifiée et des pays en développement, 1960-1986



SOURCE Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

des importateurs appréciables. L'Inde, troisième pays consommateur après la Chine et l'Union soviétique, ne s'approvisionne sur le marché international que lorsque ses récoltes sont mauvaises. Autrement dit, le marché se compose maintenant de quelques gros exportateurs et d'un grand nombre d'importateurs. Ce profil particulier, ainsi que les variations de la production et de la consommation font du marché des céréales un marché extrêmement instable, que les politiques agricoles nationales viennent souvent perturber encore davantage.

Il est plus difficile de donner une vue d'ensemble du marché des oléagineux, parce qu'il est constitué de trois marchés qui se chevauchent, celui des graines non traitées, celui des huiles et celui des tourteaux. Le marché des graines est dominé par les États-Unis, qui sont le principal exportateur, loin devant l'Argentine et le Canada. La Communauté économique européenne est le principal importateur sur ce marché, où elle est suivie du Japon. Le premier exportateur d'huile comestible est la Malaisie, devant la Communauté européenne, laquelle est par ailleurs le principal importateur. Le Brésil, les États-Unis et l'Argentine sont les principaux exportateurs de tourteaux, mais c'est la Communauté européenne qui occupe le premier rang au chapitre des échanges. C'est de loin le plus gros acheteur, mais aussi un important vendeur.

Une production en expansion

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la production mondiale de céréales et d'oléagineux a enregistré une très forte augmentation, qui est allée de pair avec une augmentation du volume des échanges de ces produits. Entre 1960 et 1985, la production mondiale de blé a plus que doublé, passant de 238 à 503 millions de tonnes métriques (mtm), tandis que les échanges se sont accrus d'environ deux fois et demie; ils ont atteint un sommet de 116 mtm en 1984, pour retomber depuis à des niveaux qui oscillent entre 85 à 100 mtm par année. Au cours de la même période, la production de céréales secondaires a presque doublé (pour atteindre environ 860 mtm), tandis que les échanges de ces denrées augmentaient d'environ trois fois et demie. La production de matières grasses et d'huiles a, elle aussi, augmenté rapidement pour passer de 29 à 68 mtm. Le taux d'augmentation le plus rapide a été celui de la production de tourteaux d'oléagineux, qui a été de plus de 200 % entre 1960 et 1985. Dans la catégorie des matières grasses et des huiles, le soja et le canola ont enregistré une croissance plus rapide que les autres oléagineux, tandis que la production de graines de lin a diminué.

L'accroissement remarquable de la production mondiale de céréales et d'oléagineux résulte de l'augmentation des taux de rendement, plutôt que de la superficie des terres cultivées. À l'échelle mondiale, en effet, les superficies cultivées sont restées plus ou moins constantes, tandis que le rendement du blé, par exemple, a presque doublé, passant de 1,17 tonne métrique par hectare (tm/ha) en 1960 à 2,19 tm/ha en 1985. La production de blé a augmenté de façon soutenue dans toutes les régions, sauf en Union soviétique, où les fluctuations annuelles se sont accentuées.

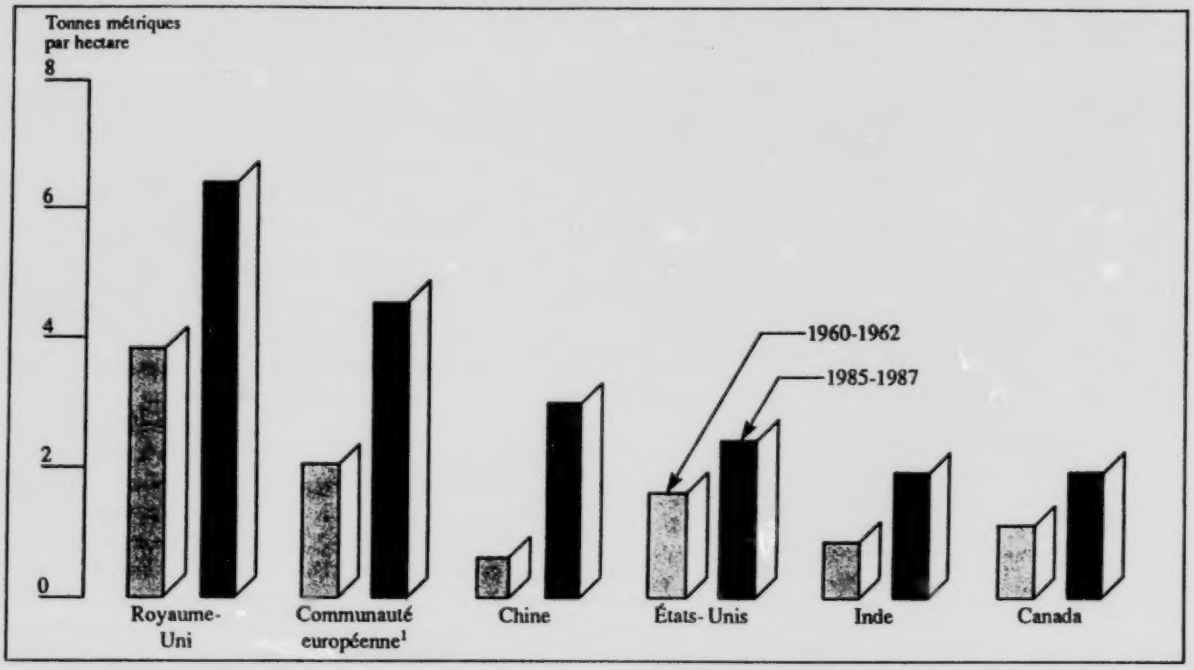
Mais les moyennes globales englobent des résultats qui sont assez différents selon les pays et les régions. Lorsqu'on compare la production moyenne de la période de trois ans comprise entre 1960 et 1962 à celle des années 1985 à 1987, on observe que la Communauté économique européenne (les 12 pays membres actuels, y compris ceux qui ne l'étaient pas en 1960) a plus que doublé le rendement de son blé (graphique 2-3). Au Royaume-Uni, où les rendements étaient déjà élevés, ils sont passés de 3,6 tm/ha en 1960 à un sommet de 7,7 tm/ha en 1984. Les rendements se sont accrus, par contre, beaucoup plus lentement aux États-Unis et au Canada. Les augmentations les plus frappantes ont été enregistrées en Inde et en Chine, où les niveaux de production, qui étaient de loin inférieurs à ceux des États-Unis et du Canada en 1960, les ont rejoints et, dans le cas de la Chine, même dépassés.

L'augmentation spectaculaire du rendement des cultures est due dans une large mesure à l'exploitation de variétés à haut rendement et à d'autres progrès technologiques – ce qu'on a appelé la « révolution verte » – qui sont le fruit de recherches systématiques effectuées dans des centres situés dans différentes parties du monde. Ces recherches ont été amorcées après que l'on eut prédit, à la fin des années 50, qu'une famine frapperait, à long terme, le monde entier si la production alimentaire n'augmentait pas à un rythme au moins égal à la croissance démographique. De leur côté, les pays en développement étaient encouragés à accroître leur production agricole, car cela devait atténuer les problèmes causés par le bas niveau de leurs réserves de change, tout en leur assurant une plus grande autonomie par rapport aux principaux fournisseurs de produits alimentaires.

L'utilisation des variétés à haut rendement est allée de pair avec l'accroissement des dépenses consacrées à l'irrigation, aux engrais et aux pesticides, avec l'adoption de nouvelles techniques agricoles et le développement des installations d'entreposage et de manutention. En Europe occidentale, les taux de rendement, déjà élevés, ont été accrus par une utilisation plus intensive des engrais et des pesticides, c'est-à-dire par l'application des techniques

Graphique 2-3

Rendement du blé, certains pays, 1960-1962 et 1985-1987



1 Aux fins de comparaison, on a inclus dans les chiffres pour 1960-1962 les données des 12 membres actuels de la Communauté.
SOURCE Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*, version mise à jour par les auteurs.

connues collectivement sous l'appellation de « culture intensive ».

Dans les pays industrialisés, les politiques de soutien des prix ont encouragé les agriculteurs à accroître leur production afin de maintenir ou d'augmenter leurs revenus. Les résultats de la politique agricole commune adoptée par la Communauté européenne au début des années 60 sont un exemple éloquent des transformations que ce genre de politique permet de réaliser. L'Europe occidentale, dont le commerce céréalier est dominé par les 12 pays membres de la Communauté, a traditionnellement été un importateur net de céréales. À la faveur de l'accroissement de la production locale, la Communauté a enregistré une variation d'environ 40 mtm dans le commerce mondial des céréales durant la période comprise entre 1960-1962 et 1985-1986 (voir le graphique 2-1). Sa part du marché mondial du blé était estimée à environ 18 % en 1986-1987.

La formidable augmentation de la production de blé de la Chine à partir de 1978, qui s'explique en partie par des incitations monétaires, est encore plus impressionnante que celle de la Communauté européenne. Elle a doublé en 10 ans, passant de 45 à 90 mtm entre 1975-1976 et 1986-1987. En Union soviétique, par contre, la production de blé a enregistré des fluctuations prononcées sur la période de 10 ans comprise entre 1977 et 1986; elle a en effet atteint un sommet de 121 mtm en 1978-1979 et un creux de 69 mtm en 1984-1985. Bien qu'aucune tendance uniforme ne se dégage des échanges de l'Union soviétique, on affirme généralement que ce pays pourrait réduire radicalement ses besoins en importations de céréales en augmentant ses taux de rendement et en réduisant le gaspillage durant la manutention, l'entreposage et le transport. On ne sait toujours pas si elle y parviendra, mais cela semble plus probable sous le régime actuel que sous les précédents.

Entre temps, les agriculteurs d'Europe de l'Est se convertissent aux techniques de la culture intensive. On s'attend aussi à ce que les pays en développement soient plus nombreux à suivre les exemples de l'Inde et du Pakistan en exploitant des variétés de céréales à haut rendement produites sur place plutôt qu'en ayant recours à l'importation. Tout cela signifie que la capacité de production mondiale continuera d'augmenter, mais probablement moins rapidement qu'au cours des 25 dernières années.

Les politiques et la technologie ne peuvent néanmoins faire véritablement échec aux phénomènes atmosphériques, qui continuent de jouer un rôle important dans la production agricole. Cela est particulièrement vrai dans le cas de l'Union soviétique, dont le climat est moins fiable que celui de toutes les autres grandes régions productrices de céréales. Mais aucun pays n'est à l'abri des variations climatiques. La baisse de la production céréalière survenue en Inde et en Chine en 1987-1988 était en partie imputable au mauvais temps. La sécheresse qui a frappé la plus grande partie des États-Unis et du Canada en 1988 devrait aussi entraîner une diminution de la production mondiale de céréales et d'oléagineux.

Une consommation qui fluctue

Si certains produits agricoles, comme l'huile de lin, sont utilisés dans l'industrie, la plupart servent directement ou indirectement à l'alimentation humaine. La croissance de la demande de denrées alimentaires dépend de la croissance démographique et de l'augmentation des revenus. D'une manière générale, la demande de produits alimentaires augmente rapidement avec le revenu jusqu'à un certain point, puis elle ralentit et plafonne (bien que la demande de préparations spéciales et de repas dans les restaurants puisse continuer de s'accroître). À mesure que les revenus augmentent, la demande d'huiles, de matières grasses et de viandes rouges augmente elle aussi, tandis que la proportion des revenus consacrée à l'achat de céréales diminue. Le tableau 2-1 illustre les disparités considérables existant entre la consommation de matières grasses et d'huiles par habitant dans différents pays et l'utilisation qui est faite des tourteaux de graines oléagineuses dans l'alimentation du bétail. Le tableau 2-2 montre que la demande de céréales secondaires, qui découle de la demande de produits d'origine animale, suit l'augmentation du revenu, particulièrement dans les pays où les revenus moyens augmentent à partir d'un niveau bas, comme c'est le cas pour la Chine et l'Inde. Par contre, dans la plupart des pays indiqués au tableau, la demande de blé diminue à mesure que les revenus augmentent.

Après la guerre, le blé est devenu l'aliment de base de plus d'un tiers de la population mondiale, remplaçant dans certains pays en développement les céréales à faible teneur en protéines, telles que le sorgho, le riz et le maïs. L'accroissement de la consommation mondiale de blé par habitant a donc été supérieur à la croissance démographique, augmentant de 60 % depuis 1950. Mais les produits dont la consommation (humaine et animale) et le commerce ont augmenté le plus rapidement ont été les matières grasses et les oléagineux, suivis des grains de provende. Il y a tout lieu de croire que cette tendance va se poursuivre à mesure que la demande de viande augmentera dans les pays à économie planifiée et dans les pays en développement. Pour illustrer notre propos, notons qu'en 1975 la consommation de viande par habitant a été de 128 kg aux États-Unis, de 73 kg dans la Communauté européenne, de 21 kg au Japon et de 5 kg dans les autres pays d'Extrême-Orient. Un grand nombre de pays en développement, particulièrement en Afrique, sont encore loin d'avoir satisfait leur demande de céréales comestibles mais, au chapitre de la demande effective, il est fort probable que ce soit les produits destinés à l'alimentation animale qui affichent d'ici la fin du siècle la progression la plus marquée.

Il n'est donc pas surprenant que l'utilisation du blé dans l'alimentation animale augmente très rapidement depuis près de 30 ans. À l'échelle mondiale, l'utilisation du blé à cette fin est passée d'environ 25 mtm en 1960 à plus de 100 mtm en 1986; les plus fortes augmentations ont été enregistrées en Union soviétique et dans la Communauté européenne (graphique 2-4). La consommation de l'URSS est passée d'un peu moins de 10 mtm en 1960 à un sommet de plus de 50 mtm en 1979. Le niveau d'environ 35 mtm enregistré en 1987 représente à peu près 40 % de la consommation de blé de l'Union soviétique. Dans la Communauté européenne, la consommation animale de blé a triplé au cours de la même période. Au cours des dernières années, l'Europe de l'Est a été l'autre gros consommateur, achetant de 12 à 15 mtm. Ainsi, les trois plus gros consommateurs représentent 80 % de l'utilisation mondiale du blé comme grain de provende, soit environ un cinquième de la consommation mondiale de blé. Les États-Unis ont également consacré au cours des dernières années d'importantes quantités de blé à l'alimentation du bétail.

Sur le marché mondial du blé, la demande de produits de qualité supérieure augmente très lentement; par contre, la demande de blé de qualité moyenne est de loin la plus forte et c'est celle qui augmente le plus vite. Dans nos recherches, nous avons utilisé une classification internationale du blé, différente de celle, bien connue, de la Commission canadienne du blé. Ces recherches démontrent que le commerce du blé de catégorie 1 (qui comprend la plupart des variétés de qualité supérieure produites dans l'Ouest du Canada) s'accroît beaucoup plus lentement que celui des catégories 2, 3 et 4, qui forment le gros des ventes de la plupart des autres exportateurs de blé. Les taux de croissance pour la période 1958-1981 s'établissent comme suit :

catégorie 1 : 1,9 %;
catégorie 2 : 2,9 %;

Tableau 2-1

Utilisation de matières grasses et d'huiles, et de tourteaux des 10 principaux oléagineux, certains pays, 1960, 1970, 1980 et 1985

	1960		1970		1980		1985		Augmentation, 1960-1985	
	Matières grasses et huiles	Tourteaux d'oléagineux	Matières grasses et huiles	Tourteaux d'oléagineux	Matières grasses et huiles	Tourteaux d'oléagineux	Matières grasses et huiles	Tourteaux d'oléagineux	Matières grasses et huiles	Tourteaux d'oléagineux
	En kilogrammes par habitant								En pourcentage	
Canada	25,7	23,0	28,1	38,0	26,3	64,7	31,9	68,0	24,1	195,7
États-Unis	28,5	60,8	32,6	73,1	35,0	87,5	39,1	78,4	37,2	28,9
Communauté européenne	28,6	30,2	31,7	51,5	35,4	83,6	38,6	79,0	35,0	161,6
Autres pays de l'Europe de l'Ouest[1]	22,0	15,7	23,6	38,7	25,8	63,0	27,1	61,8	23,2	293,6
Union soviétique	13,7	9,9	17,7	11,8	20,2	20,9	22,5	22,7	64,2	129,3
Japon	7,0	13,8	9,6	33,1	15,5	38,8	18,5	42,2	164,3	205,8
Brésil	5,9	6,1	8,1	9,0	15,9	28,3	16,5	18,6	179,7	204,9
Chine	2,5	5,5	2,7	4,1	4,7	6,7	6,1	10,0	144,0	81,8
Inde	5,8	6,8	5,5	5,6	6,6	5,0	7,2	6,7	24,1	–1,5
Indonésie[2]	2,7	..	3,2	..	5,7	..	8,1	..	200,0	..
Monde entier	9,6	11,6	10,5	15,1	12,4	20,3	13,1	20,0	36,5	72,4

1 L'Espagne et le Portugal sont exclus pour 1985.

2 L'Indonésie n'est pas un gros utilisateur de tourteaux des 10 principaux oléagineux.

SOURCE W. H. Furtan, T. Y. Bayri, R. Gray et G. G. Storey, *Perspectives du marché des céréales*, Conseil économique du Canada (à paraître).

Tableau 2-2

Relation entre l'augmentation du revenu et la demande de blé et de céréales secondaires, certains pays

En pourcentage

	Blé	Céréales secondaires
Argentine	0,02	0,65
Australie	–0,27	0,05
Canada	–0,24	0,04
Chine	0,75	1,69
Communauté européenne[1]	–0,37	0,07
Espagne	0,16	0,13
États-Unis	–0,20	0,04
Europe de l'Est		
Bulgarie	–0,45	0,11
Hongrie	–0,26	0,26
Pologne	–0,51	0,12
République démocratique allemande	–0,24	0,06
Roumanie	–0,73	0,18
Tchécoslovaquie	–0,34	0,08
Yougoslavie	0,08	0,30
Inde	1,06	2,13
Pakistan	0,62	1,50
Portugal	–0,22	0,31
Union soviétique	–0,42	0,10

1 Exception faite de l'Espagne et du Portugal.

SOURCE Furtan et collab., *Perspectives du marché des céréales*.

catégorie 3 : 7,3 %;
catégorie 4 : 4,4 %.

Ce profil de croissance s'explique en partie par une utilisation accrue du blé comme grain de provende. La ventilation régionale donne à penser que les modifications de la composition des échanges au profit des catégories intermédiaires ont été plus prononcées dans les pays à économie planifiée et dans les pays en développement que dans les pays industrialisés.

Les stocks et les prix des céréales

Nous avons déjà fait remarquer qu'il existe une tendance à long terme à la baisse des prix réels du blé et des autres denrées agricoles, parce que la production agricole augmente plus vite que la demande alimentaire. À mesure que les agriculteurs adoptent de nouvelles techniques et accroissent l'efficacité avec laquelle ils utilisent leurs intrants, la production augmente et les prix fléchissent. Les agriculteurs essaient de maintenir leurs revenus en continuant d'augmenter leur efficacité, ce qui renforce la tendance à la baisse des prix. Les phénomènes atmosphériques sont les principales sources des fluctuations à court terme. À moyen terme, des mesures à caractère général (comme l'adoption de la politique agricole commune par la Communauté économique européenne ou les modifications de la politique américaine relative à la mise hors production de terres agricoles ou aux subventions à l'exportation) ont des incidences importantes sur les cours mondiaux.

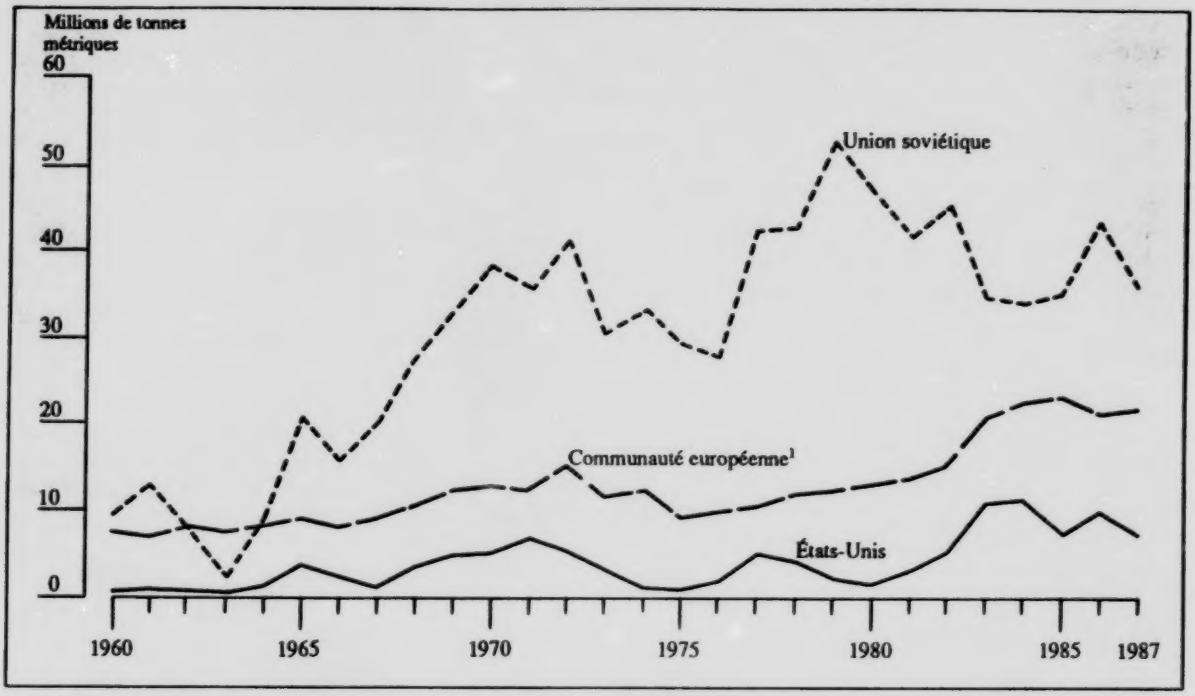
À la différence des autres produits alimentaires, les céréales peuvent être entreposées à un coût relativement bas. Les variations des stocks permettent de combler l'écart entre la production et la consommation mondiales et elles aident à atténuer les fluctuations des prix. Ce sont les États-Unis qui détiennent les plus gros stocks de céréales, avec environ 40 % du stock de blé et 75 % des stocks de céréales secondaires dans le monde.

Une accumulation des stocks reflète un excédent de la production sur la consommation, tandis qu'une diminution traduit un déficit. Normalement, ces signaux devraient être transmis, par le mécanisme des prix, aux producteurs et aux consommateurs, qui modifieraient alors en conséquence leur production et leur consommation. Quoique les facteurs climatiques empêchent parfois les producteurs de réagir aux signaux du marché, les plus importants obstacles à l'ajustement ont été le soutien des prix et certains autres types d'intervention de l'État, qui ont voilé ces signaux. Du côté de la consommation, un grand nombre de pays, pour ne pas dire tous, protègent leurs producteurs au moyen de barrières tarifaires et non tarifaires qui ont par ailleurs pour effet d'empêcher les consommateurs de bénéficier des réductions des cours sur les marchés mondiaux.

Du côté de la production, il existe tout autant de stimulants ou d'obstacles artificiels. Qu'il suffise ici de mentionner les *farm bills* des États-Unis, dont les plus récents garantissent aux agriculteurs américains un « prix cible » supérieur au cours du marché, à condition que ceux-ci acceptent de mettre hors production une partie prédéterminée de leurs terres. Le gouvernement américain a aussi établi un prix minimum appelé *loan rate*. Si ce prix minimum est supérieur au prix d'équilibre du marché international, le gouvernement est obligé d'acheter à ce prix-là toute la production intérieure, qui vient ainsi s'ajouter à ses stocks. Pour combler l'écart entre le *loan rate* et le prix cible, il verse un paiement d'appoint aux agriculteurs. Le prix garanti devient alors le cours mondial plancher du blé et des céréales secondaires.

Graphique 2-4

Utilisation du blé pour l'alimentation animale dans trois grandes zones marchandes, 1960-1987



1 Aux fins de comparaison, on a inclus dans les chiffres pour toute la période 1960-1987 les données des 12 membres actuels de la Communauté.

SOURCE Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*, version mise à jour par les auteurs.

Les accroissements de stocks qui résultent d'une intervention généralisée sur le marché ne se traduisent pas immédiatement par des baisses de prix. En fait, l'expérience montre qu'il existe une relation complexe entre les niveaux des stocks et les prix des céréales et que l'impact des variations des stocks est beaucoup plus fort à l'intérieur de certaines fourchettes critiques que dans d'autres. Nos recherches indiquent par exemple que lorsque les stocks de blé sont de l'ordre de 20 % de la consommation totale et que les stocks de céréales secondaires sont de 16 % environ, de faibles variations de stocks provoquent des variations de prix sensibles.

L'avenir du marché des céréales

Dans ses recherches, le Conseil a effectué des estimations de l'évolution de l'offre et de la demande de blé et de céréales secondaires jusqu'en 1995 à partir de la croissance escomptée de la population et des revenus dans 13 pays et régions du monde (tableau 2-3).

La première moitié des années 80 a été marquée par une très forte accumulation des stocks. Les stocks de blé sont passés de 18 % de la consommation en 1980-1981 à plus de 28 % en 1985-1986. La situation a été la même pour les céréales secondaires, la production mondiale étant de loin supérieure à la consommation; les stocks ont d'ailleurs atteint environ 26 % de la consommation au début de 1988. Ces réserves abondantes, qui ont entraîné une baisse des prix en 1986 et 1987, donnent à penser que les pays producteurs pourraient essayer de stabiliser leur production à des volumes inférieurs à leur niveau tendanciel jusqu'au début des années 90, période où les stocks devraient tomber à des niveaux critiques. Les prix se redresseraient alors sensiblement.

La sécheresse qui a frappé l'Amérique du Nord en 1988 a cependant modifié les perspectives à court terme. La

Tableau 2-3

Production, consommation, commerce et stocks en fin d'année dans le monde, blé et céréales secondaires, 1985, 1990 et 1995 – Scénario le plus probable

	Chiffre observé	Projection	
	1985	1990	1995
	En millions de tonnes métriques		
Blé			
Production	500,0	543,0	572,0
Consommation	487,6	542,4	606,5
Commerce[1]	84,6	84,7	126,8
Stocks en fin d'année	136,9	153,0	63,6
	En pourcentage		
Rapport des stocks à la consommation	28,1	28,0	10,0
	En millions de tonnes métriques		
Céréales secondaires			
Production	845,8	836,2	943,2
Consommation	770,6	862,5	962,0
Commerce[1]	83,4	77,9	93,0
Stocks en fin d'année	183,0	152,7	81,0
	En pourcentage		
Rapport des stocks à la consommation	23,8	18,0	8,0

1 Exportations nécessaires pour répondre à la demande d'importations.

SOURCE Furtan et collab., *Perspectives du marché des céréales*.

consommation mondiale dépassera la production durant l'année 1987-1988 et l'on s'attend à ce que les stocks diminuent nettement jusqu'en 1989. Le prix du blé et, surtout, celui de l'orge et de l'avoine, sont maintenant à la hausse. Si une autre sécheresse aussi grave devait se produire en 1989, les stocks de blé tomberaient probablement à moins de 20 % de la consommation.

Mais s'il n'y a pas de nouvelle sécheresse, la production de céréales devrait égaler la consommation en 1989, sinon la dépasser. La décision prise par les États-Unis cette année d'atténuer l'application du programme de mise hors production de terres agricoles renforce cette probabilité. Si des modifications importantes ne sont pas apportées aux politiques de soutien en vigueur dans les grands pays exportateurs, les stocks resteront probablement au-dessus des niveaux critiques au début de la prochaine décennie, de sorte que les prix resteront bas. Malgré tout, c'est bien connu, il est difficile d'établir des prévisions exactes dans le domaine agricole, car les phénomènes climatiques sont tout aussi imprévisibles que les modifications des politiques. Cela est encore plus vrai dans les pays à économie planifiée, comme le montrent deux scénarios possibles relatifs à la production et à la consommation de blé en Chine.

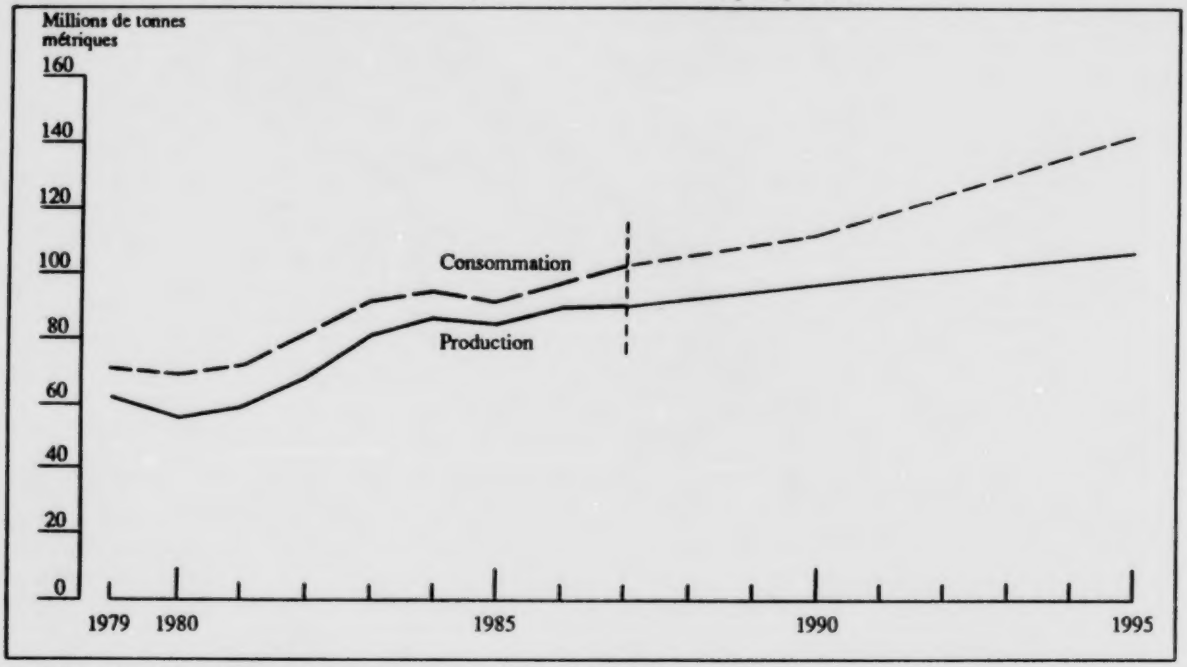
De la difficulté de prévoir – L'exemple de la Chine

Premier consommateur mondial de blé, la Chine pose un défi de taille aux prévisionnistes du domaine agricole. Les rendements de cultures, les revenus et la consommation y ont augmenté à un rythme tellement rapide ces 10 dernières années qu'on ne peut se fier aux estimations fondées sur les tendances passées. Nous avons déjà fait état de la formidable progression des rendements. Du côté de la demande, on estime que la consommation a augmenté de 7 % par année dans les années 70 et de 6 % par année dans les années 80. L'incertitude caractérise autant les prévisions relatives à la consommation, qui dépendent des chiffres de la population et du revenu, que celles qui concernent la production. Mais on estime que la plus grande partie de la progression possible des rendements a déjà été réalisée. L'indice chinois des cultures, qui est donné par le rapport des superficies cultivées au superficies cultivables, est déjà l'un des plus élevés au monde. Il est donc permis de penser que, si les tendances récentes de la consommation et de la croissance des revenus se maintiennent, la Chine aura à importer des quantités très considérables de blé et de céréales secondaires durant les années 90. Mais des problèmes de devises ainsi qu'une infrastructure de transport et de manutention limitée vont vraisemblablement forcer la Chine à faire un choix d'importation. De plus, il subsiste encore la possibilité d'une autre modification radicale des politiques nationales qui pourrait ralentir la croissance des revenus. Nos prévisions se fondent sur l'hypothèse que la Chine préférera augmenter ses importations de blé plutôt que celles de céréales secondaires. Du point de vue logistique, il est plus facile pour ce pays d'importer du blé pour approvisionner ses grandes villes côtières que d'y acheminer des céréales chinoises avec les moyens de transport très insuffisants dont il dispose.

Selon le scénario le plus probable, la production et la consommation chinoises vont augmenter pour s'établir respectivement à environ 107 mtm et 141 mtm en 1995, ce qui entraînera une demande d'importations de 34 mtm (graphique 2-5). Mais d'autres scénarios, fondés eux aussi sur des événements plausibles, aboutissent à une demande d'importations de 64 mtm pour 1995, dans l'hypothèse d'une faible production et d'une forte consommation, et de 26 mtm dans l'hypothèse inverse. En tout état de cause, la Chine devrait être le principal acheteur de blé sur les marchés internationaux vers la fin de ce siècle.

Graphique 2-5

Production et consommation de blé en Chine, 1979-1995[1] – Scénario le plus probable



1 Chiffres observés pour 1987 et projections des auteurs pour la période 1988-1995.

SOURCE Furtan et collab., *Perspectives du marché des céréales*; et U.S. Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service, *World Grain Situation and Outlook*, août 1987 et 1988.

Résumé

Au cours des 25 dernières années, le commerce des céréales et des oléagineux s'est radicalement transformé à la fois quant aux intervenants sur le marché et quant aux produits. Du côté de la production, la Communauté européenne, la Chine, l'Inde et quelques autres pays en développement ont réalisé des progrès remarquables. Les craintes de rareté et de pénurie de longue durée ne se sont pas concrétisées, en raison, d'une part, de l'accroissement de la production mondiale et, d'autre part, de l'insuffisance du pouvoir d'achat et de la capacité d'importation de pays qui ne produisent pas assez de céréales comestibles et de grains de provende.

La demande de céréales et d'oléagineux est déterminée par les habitudes alimentaires, le niveau de revenus et la croissance démographique. La demande de blé de provende, de céréales secondaires et d'oléagineux s'accroît plus vite que celle de blé à forte teneur en protéines. Le Japon demeure un gros importateur de blé et de céréales secondaires, mais la plupart des autres grands pays industrialisés ont atteint le stade de l'autosuffisance et plusieurs d'entre eux sont maintenant des exportateurs nets de ces produits. Cela signifie que les pays en développement et les pays à économie planifiée sont les principaux acheteurs de céréales. Les pays d'Europe sont actuellement les principaux importateurs de graines oléagineuses, mais il se pourrait que leur importance relative diminue rapidement avec l'augmentation des revenus des populations asiatiques.

En ce qui concerne l'évolution du marché mondial du blé et des céréales secondaires au cours des huit prochaines années, le scénario le plus probable est celui d'une convergence de la production et de la consommation durant la première moitié des années 90. Les hausses de prix qui en découleront sont susceptibles d'engendrer un autre accroissement cyclique du commerce des céréales, lequel, à en juger par l'expérience passée, serait suivi d'une période de ralentissement. Les phénomènes atmosphériques et les modifications des politiques influenceront le profil temporel des différentes phases du cycle.

Bien qu'il soit extrêmement difficile de déterminer dès maintenant des niveaux spécifiques de production, de consommation, de stocks et de prix, les données disponibles

permettent de supposer que la capacité de production des pays industrialisés va demeurer, dans un avenir prévisible, non seulement supérieure à leur demande intérieure mais aussi à la demande effective des pays en développement et des pays à économie planifiée. Étant donné que le progrès technologique entraîne un accroissement de la production qui est plus rapide que l'augmentation de la consommation engendrée par une hausse des revenus, les producteurs agricoles n'obtiendront pas des rendements à la mesure de la hausse de leurs coûts. Ils devront donc essayer de maintenir leurs niveaux des revenus relatifs en augmentant leur production. Inévitablement, les gouvernements se sentiront alors obligés d'intervenir pour contrôler les stocks et décider ce qu'ils veulent en faire.

3 Le contexte international

L'agriculture offre un excellent exemple de l'interdépendance croissante des économies dans le monde. Presque tous les pays, en effet, appliquent en matière d'agriculture ou d'approvisionnement alimentaire des politiques actives dont les effets débordent les frontières nationales. Par ailleurs, les taux de change, les taux d'intérêt et le niveau de l'activité économique des grands pays industrialisés ont de larges incidences sur les prix relatifs, les coûts de production et le volume des échanges des produits agricoles.

Le soutien que chaque pays accorde à son secteur agricole obéit à des préoccupations intérieures telles que la sécurité de l'approvisionnement en produits alimentaires, le désir d'assurer aux agriculteurs un niveau de vie comparable à celui des citadins et la crainte d'un exode rural. Les politiques nationales de soutien à l'agriculture tendent à accroître le volume de production de ce secteur et, par le fait même, elles ont sur le commerce international une influence directe qui est imputable, dans une large mesure, au fait que l'agriculture n'est pas soumise à deux des plus importants articles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

L'article XI de l'Accord général, qui interdit le contingentement des importations, et l'article XVI, qui restreint la pratique des subventions à l'exportation, ne s'appliquent effectivement pas aux échanges de produits agricoles. Ces échappatoires avaient été expressément prévues – sur l'insistance des agriculteurs américains – dans les versions de l'Accord adoptées à la fin des années 40 et dans les années 50, ce que les autres pays n'ont pas cessé de rappeler aux États-Unis. En 1955, l'exemption de l'article XI dont bénéficiaient les agriculteurs américains a été élargie lorsque les États-Unis ont obtenu l'autorisation de limiter l'importation de certains produits agricoles sans imposer les contrôles correspondants à la production intérieure ou à la commercialisation des produits touchés par les restrictions. Au cours des négociations multilatérales qui se déroulent actuellement, les parties contractantes à l'Accord général ont convenu d'assujettir le commerce des produits agricoles aux dispositions du GATT. Cela s'avère toutefois difficile en raison de l'importance que divers pays attachent à leurs politiques agricoles, qu'ils ont d'ailleurs élaborées en dehors des règles du GATT.

La coopération internationale dans le secteur de l'agriculture doit également tenir compte de la sensibilité accrue des échanges de produits agricoles aux modifications des variables macro-économiques. Le remplacement des taux de change fixes par les taux flottants, au début des années 70, a eu, par exemple, un effet non négligeable sur les prix relatifs des produits agricoles. Les prix des principaux produits non transformés (y compris des céréales) sont fixés en dollars américains, tandis que les producteurs et les négociants traitent dans la monnaie locale sur les divers marchés intérieurs. Le prix reçu par les producteurs locaux traduit donc non seulement le cours mondial du produit en dollars américains mais aussi le taux de change de la monnaie de leur pays par rapport au dollar US. Étant donné les amples fluctuations des valeurs relatives des monnaies ces 15 dernières années, les prix ont parfois chuté dans certaines devises pendant qu'ils augmentaient dans d'autres. Au début des années 80, par exemple, le cours mondial du blé a fléchi sensiblement pour les agriculteurs américains – dont les coûts et les recettes sont en dollars US – mais, avec la force du dollar, l'équivalent en monnaie nationale a augmenté pour les producteurs de l'Allemagne de l'Ouest, de la Grande-Bretagne et de la France.

Les variations du taux de change influent sur les niveaux de protection qu'assurent les diverses politiques nationales. Comme l'a montré Hathaway[1], lorsque le taux de change entre le dollar US et l'écu (l'unité monétaire européenne) a atteint un sommet, en 1984-1985, les cours intérieurs des produits agricoles fixés en vertu de la politique agricole commune (PAC) de la Communauté européenne n'ont dépassé que légèrement les cours internationaux exprimés en dollars, de sorte que le coût des subventions à l'exportation par unité produite a diminué, sans entraîner de baisse correspondante des prix intérieurs. Inversement, lorsque le dollar américain a chuté au début de 1985, le coût de l'aide à la production agricole assurée en vertu de la PAC s'est nettement accru, en dépit du recul enregistré en Europe par les prix intérieurs de certains produits.

L'inflation et les taux d'intérêt réels ont également influé sur la production et les échanges agricoles au cours des 10 dernières années. De fortes pressions inflationnistes et des taux d'intérêt bas ont stimulé la progression de la production agricole dans les années 70. L'accumulation des

stocks, qui coûtait alors relativement peu, n'a pas été jugée inquiétante. Mais la remontée des taux d'intérêt réels et le ralentissement de la demande mondiale au début des années 80 ont accru le poids financier des stocks et aggravé les difficultés des agriculteurs qui s'étaient lourdement endettés pour financer une production très capitalistique.

Les gouvernements des divers pays ont tenté de protéger leur secteur agricole contre les variations de l'offre et de la demande provoquées par les conditions atmosphériques et contre les effets des fluctuations des devises. Mais, ce faisant, ils ont rendu le marché mondial plus instable. Il n'est donc pas sans intérêt d'examiner le rôle joué par les deux principaux intervenants dans le commerce international des céréales : les États-Unis et la Communauté européenne.

Le rôle des États-Unis

La politique agricole des États-Unis joue un rôle crucial sur les marchés mondiaux. Non seulement ce pays est-il le principal fournisseur de blé, de maïs et de soja, mais il a aussi un poids considérable sur d'autres marchés agricoles non moins importants, comme ceux du riz, de la viande rouge, du coton et des agrumes. L'instrument-clé de la politique agricole américaine est le *farm bill*, qui est prorogé ou modifié environ tous les quatre ans. Les *farm bills* adoptés en 1973 et en 1977 ont fixé pour un grand nombre de produits agricoles des prix cibles qui étaient supérieurs aux prix minimums et prévoyaient des paiements d'appoint afin de combler tout écart entre les prix cibles et les cours du marché. Mais le cours mondial des céréales s'étant maintenu au-dessus des prix cibles, ce système de protection n'a pas été utilisé.

Au moment de la rédaction, en 1980, d'un nouveau *farm bill*, le dollar américain était au plus bas niveau de son histoire par rapport aux devises des principaux partenaires commerciaux des États-Unis. Les prix en dollars des exportations américaines de céréales semblaient relativement bas, tandis que le marché des céréales semblait ferme. Même si la demande montrait déjà des signes d'essoufflement, les décideurs américains n'ont pas tenu compte de la possibilité d'une compression du marché. Ainsi, non seulement le *farm bill* de 1981 a-t-il relevé les prix cibles et le *loan rate* (le prix minimum), c'est-à-dire le prix auquel les agriculteurs pouvaient vendre leurs récoltes au gouvernement, mais il rattachait aussi les hausses des prix cibles au taux d'inflation d'environ 10 % qui existait à l'époque, et empêchait le secrétaire à l'Agriculture de réduire les prix minimums. Avec le recul, il y a lieu de croire que les membres du Congrès ont pensé qu'ils étaient simplement en train d'ajuster le système de protection en fonction de l'accélération de l'inflation. Si les années 80 avaient été une continuation des années 70, c'est-à-dire une décennie caractérisée par une croissance rapide, des hausses de prix, une expansion monétaire et une baisse du dollar, le *farm bill* de 1981 aurait bien pu être considéré, au même titre que les deux précédents, comme une réussite.

Mais les choses ont changé radicalement. L'adoption d'une politique monétaire restrictive en octobre 1981 et la récession mondiale qui a suivi ont réduit la demande de produits agricoles importés, particulièrement dans les pays en développement. Ce resserrement du marché a coïncidé avec une expansion de la production céréalière en Europe. L'appréciation du dollar US au début des années 80 a rendu les prix des céréales américaines moins compétitifs sur ces marchés déprimés. La conséquence a été une baisse de la part des États-Unis dans le marché mondial du blé, laquelle est passée de 48 % en 1981-1982 à un creux de 25 % en 1985-1986.

Constatant l'accroissement de la production du blé enregistré au début des années 80 par le Canada, l'Australie, l'Argentine et la Communauté européenne, les producteurs américains, qui voyaient rétrécir leur part du marché, ont cru qu'on avait profité d'eux. Au lieu d'attribuer cette situation au prix minimum fixe prévu par le *farm bill* de 1981 ou à l'appréciation du dollar, ils ont conclu que leurs concurrents vendaient moins cher qu'eux. Ils ont donc demandé au Congrès et à l'Administration de prendre des mesures correctives.

Le *farm bill* adopté en 1985 devait modifier radicalement la politique agricole des États-Unis. Il a réduit immédiatement les prix minimums et prévu de nouvelles réductions allant jusqu'à 10 % par année. En ce qui concerne les prix cibles, il a prévu de légères réductions, qui sont entrées en vigueur cette année. Qui plus est, le nouveau *farm bill* a conféré au secrétaire à l'Agriculture le pouvoir discrétionnaire de réduire encore le niveau des prix minimums (jusqu'à 20 %) lorsque les stocks sont bien garnis. En conséquence, les prix minimums d'un certain nombre de produits (notamment le blé, les grains de provende, le soja, le coton et le riz) ont diminué de plus de 25 %. Le prix minimum du boisseau de blé, par exemple, est tombé de 3,30 à 2,40 dollars US.

Le *farm bill* comportait comme nouvel élément important un élargissement considérable de l'*Export Enhancement Program* (EEP), qui prévoyait subventionner les exportations par des paiements en nature. À l'origine, l'EEP visait les marchés où la Communauté européenne semblait fixer son prix en dessous de celui des Américains mais, à la fin de 1986, il était devenu un programme général qui subvention-

nait les exportations des États-Unis vers un grand nombre de pays. Parmi ces derniers se trouvaient la Chine et l'Union soviétique, auxquels les États-Unis ont vendu en 1987 respectivement 4 mtm et 9 mtm de blé; ces ventes étaient subventionnées par l'EEP et se faisaient dans une large mesure au détriment des ventes canadiennes. En 1986-1987, 50 % des ventes américaines de blé étaient faites en vertu de l'EEP.

Après l'adoption du nouveau *farm bill* en décembre 1985, les prix se sont affaissés à la fois aux États-Unis et sur les marchés mondiaux. Depuis, le volume des exportations de blé des États-Unis et la part américaine dans le monde se sont accrus. Les exportations ont atteint 43,5 mtm environ en 1987-1988, ce qui représente plus de 40 % du marché mondial. Les agriculteurs et les négociants américains estiment que la fermeté du *farm bill* de 1985 a porté fruit.

En valeur, cependant, les ventes de blé américain ne se sont pas autant redressées, loin de là. Les subventions à l'exportation ont permis aux États-Unis d'augmenter l'offre et de faire tomber les prix, mais cette baisse de prix ne s'est pas accompagnée d'un accroissement proportionnel des ventes. De plus, la reprise des exportations américaines ne s'est faite que lentement et a été plus faible que prévu, étant donné la réduction de 37 % du *loan rate*. Cela tenait en partie au fait que les autres exportateurs ont réagi à l'évolution de la politique américaine en protégeant leurs producteurs contre les répercussions d'une baisse des prix.

Le gouvernement de l'Argentine, qui alimente ses recettes par une taxe à l'exportation du blé, a d'abord baissé cette taxe de 15 à 5 % en mai 1986, puis l'a supprimée carrément en 1987. Il tentait ainsi de protéger la part du pays sur le marché mondial en dégageant les agriculteurs d'une partie du fardeau de l'adaptation à la nouvelle politique américaine pour le faire porter par le Trésor national.

Le Canada a réagi en deux temps aux mesures prises par les États-Unis pour reprendre une plus grande part du marché. La décision de la Commission canadienne du blé de réduire les paiements initiaux de 30 $ la tonne en 1986-1987 et de 20 $ la tonne en 1987-1988 a forcé les agriculteurs à supporter les coûts de l'adaptation. En même temps, le gouvernement fédéral lançait le Programme spécial canadien pour les grains en décembre 1986, un programme de 1 milliard de dollars qui prévoit un paiement d'appoint unique visant à atténuer les répercussions de la guerre des subventions entre la Communauté européenne et les États-Unis. Une deuxième série de paiements (totalisant 1,1 milliard de dollars) était annoncée en décembre 1987. Ottawa a pris également à sa charge les déficits accumulés aux comptes mis en commun de la Commission canadienne du blé et une partie du déficit au Fonds de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest, ce qui équivaut à un montant total supérieur aux paiements d'appoint spéciaux. Une part significative du coût d'adaptation a ainsi été transférée de la Commission canadienne du blé et des agriculteurs au gouvernement fédéral.

La Communauté européenne n'a pas modifié en substance ses politiques à la suite du *farm bill* de 1985, bien qu'elle ait légèrement réduit ses prix garantis pour 1987. Mais l'augmentation des coûts causée par les mesures visant à combler l'écart entre les prix intérieurs garantis et les prix réduits à l'exportation a accéléré l'éclatement d'une crise budgétaire au début de 1988. Le déficit a été financé par un accroissement des dépenses publiques.

En Australie, la commission du blé a baissé immédiatement ses prix lorsque le *farm bill* de 1985 a été annoncé, mais le gouvernement n'a guère dédommagé les agriculteurs australiens de la réduction des prix du blé, de l'avoine, du sucre, du riz et du coton. Certains producteurs ont pu éponger leurs pertes en se lançant dans la production de laine et de viande, dont les cours mondiaux étaient à la hausse. Pour d'autres, la situation a été pénible.

Les États-Unis n'avaient apparemment pas prévu les réactions défensives auxquelles donnerait lieu le *farm bill* de 1985 et ils espéraient que leurs concurrents allaient les laisser récupérer leur part du marché mondial du blé. Ils s'attendaient également à ce que la baisse des prix soit compensée par une augmentation du volume des ventes. Mais seule l'Australie semble avoir répondu à ces attentes, les autres pays exportateurs ayant pris des mesures pour protéger leurs ventes à l'étranger.

Cet état de choses a poussé les États-Unis à prendre de nouvelles initiatives visant à subventionner massivement les exportations; dans le cadre de ces mesures, le *loan rate* du blé a encore été réduit et le montant des fonds alloués à l'EEP a été accru. Ce programme s'applique maintenant aux ventes américaines sur presque tous les marchés étrangers. Il a été utilisé activement jusqu'en juillet 1988 même si les prix du blé étaient à la hausse et les stocks à la baisse. De plus, les États-Unis ont décidé d'augmenter la production en réduisant de plus de moitié la superficie que les agriculteurs doivent laisser en friche pour être admissibles aux prix cibles. Les États-Unis semblent donc déterminés à reconquérir la part du marché qu'ils ont détenue pendant une brève période au début des années 80.

La politique agricole commune de la Communauté européenne

Le Traité de Rome de 1957, qui a créé la Communauté économique européenne, jetait les bases de ce qui allait devenir la politique agricole commune (PAC). Depuis le début des années 60, la PAC joue un rôle économique et politique croissant dans les pays membres. Cette politique avait pour buts premiers d'assurer l'approvisionnement des consommateurs de la Communauté en produits alimentaires et de garantir un niveau de vie convenable aux quelque 15 millions de personnes que comptait en 1960 le secteur agricole des six pays alors membres de la CEE[2].

Ces objectifs de la PAC sont encore largement acceptés par les États membres, qui ont presque tous souffert de graves pénuries alimentaires durant la Seconde Guerre mondiale. La promotion du développement régional, la protection de l'environnement et la prévention de l'exode rural ont été invoquées ces derniers temps pour soutenir la PAC.

Au début de l'exercice commercial, la Communauté fixe le prix de chaque produit régi par la PAC. Si l'offre est plus forte que la demande, la Communauté intervient pour acheter le surplus, qu'elle garde en stock ou (plus récemment) dont elle dispose à son gré en versant aux exportateurs une subvention à titre de dédommagement. Quant aux importations de produits bon marché, elles sont découragées par un régime de tarifs variables (ou de droits) qui font monter les prix des produits étrangers concurrents au niveau de ceux de la Communauté.

L'une des plus grandes difficultés que posait l'application de la PAC a été d'établir des prix communs pour chaque produit agricole, malgré les différences considérables entre les dimensions des exploitations agricoles et entre les niveaux de productivité des divers pays membres de la Communauté. (Ce problème s'est aggravé récemment avec l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal, qui a eu pour conséquence de presque doubler le nombre de fermes de moins de 20 hectares, lequel est ainsi passé de 4,3 à 7,6 millions d'exploitations.) Comme il fallait s'y attendre, le régime de prix garantis assez élevés pour couvrir les coûts des producteurs les moins efficients a amené les plus efficients à augmenter leur production. C'est ainsi que la Communauté, qui était un gros importateur de céréales, s'est graduellement hissée au troisième rang des exportateurs.

Dans l'intervalle, le coût de la politique agricole commune a augmenté. Au début, en effet, les droits à l'importation suffisaient généralement à financer les dédommagements. Mais, les importations de céréales ayant diminué, ceux-ci ont dû être effectués à même les fonds publics, et la chute des prix est venue aggraver le problème. Les programmes de la PAC absorbent maintenant à peu près 70 % du budget de la Communauté, soit un montant estimatif de 46,5 milliards de dollars pour l'exercice 1987-1988. En outre, les gouvernements des 12 pays dépensent une somme comparable pour leurs propres programmes de soutien à l'agriculture. Les estimations indiquent aussi que les coûts indirects du soutien qui est accordé à l'agriculture sous la forme d'un accroissement des prix à la consommation égalent, s'ils ne dépassent pas, les coûts figurant au budget de la Communauté.

Malgré tout, on considère généralement que la PAC a donné d'excellents résultats. Jamais, en effet, les citoyens des États membres de la Communauté européenne n'ont été aussi sûrs de leur approvisionnement en produits alimentaires. À l'exception des denrées tropicales et des produits à forte teneur en protéines destinés à l'alimentation animale, la Communauté est maintenant autosuffisante sur le plan alimentaire, sans compter qu'elle a aussi nettement amélioré sa productivité. Quoique ses habitants consacrent en moyenne une plus grande part de leurs revenus à leur alimentation que les Nord-américains (21 % pour la Communauté dans son ensemble), la Communauté fait remarquer qu'au cours des 25 dernières années, le prix des produits alimentaires a moins augmenté que l'ensemble des prix à la consommation dans les pays membres. En outre, les revenus agricoles y sont maintenant plus stables que dans la plupart des autres régions du monde et ils ont même augmenté sensiblement dans certains pays membres. Ces résultats ont amené des régions qui étaient auparavant très réservées au sujet du Marché commun à s'y rallier; au Royaume-Uni, par exemple, les lobbies agricoles comptent désormais parmi les plus ardents défenseurs de la Communauté européenne.

Pourtant, la Communauté a été peu à peu confrontée à la nécessité de modifier sa politique agricole. Les États membres reconnaissent que l'augmentation énorme de la production agricole de la Communauté est l'un des facteurs qui faussent le commerce mondial et qu'elle a absorbé une partie toujours plus grande de ses dépenses budgétaires. C'est pourquoi, au cours des quatre dernières années (et, tout récemment, en février 1988), les États membres ont pris un certain nombre de mesures pour modifier la façon dont la politique actuelle influe sur le comportement des agriculteurs. Ces mesures comportent des programmes volontaires de mise hors production des terres, des primes de retraite anticipée pour les agriculteurs âgés de 55 ans et plus, et des

plafonds de production pour la plupart des principaux produits.

Quand la production de céréales dépasse le plafond, elle est pénalisée par une taxe de 3 % sur l'excédent et par une réduction de 3 % du prix garanti des produits en surproduction. Ces mesures constituent un virage important dans la politique de la CEE, car la PAC maintenait jusque-là le prix garanti au début de l'exercice commercial, quelle que soit la quantité produite.

Pour être politiquement acceptable, le plafond de la production céréalière a été fixé au début de 1988 à 160 mtm, chiffre plus élevé que la production actuelle. Quoiqu'il soit de loin inférieur aux niveaux atteints lors de la meilleure récolte, celle de 1984-1985, et inférieur de 25 mtm à la production prévue pour le début des années 90, ce plafond demeure beaucoup trop élevé aux yeux des concurrents de la Communauté. Le ministre canadien chargé des questions relatives aux céréales et aux oléagineux a critiqué le plafond des 160 mtm applicable aux céréales, affirmant qu'il gonflera le surplus existant sur les marchés mondiaux, puisqu'il est supérieur à la production prévue pour 1987-1988 et dépasse de 20 mtm la consommation de céréales de la Communauté.

Les effets de l'intervention sur le marché mondial des céréales

Les principaux bénéficiaires des programmes de soutien des revenus agricoles et des exportations de produits agricoles sont le Trésor des pays importateurs, pour qui le *loan rate* et les subventions à l'exportation des États-Unis, les dédommagements de la Communauté européenne et les paiements d'appoint aux producteurs du Canada représentent des transferts de revenus nets. Les consommateurs de certains pays en développement peuvent bénéficier pendant quelque temps de la baisse du prix des importations, mais ces gains sont souvent illusoires. Les importations à court terme de produits alimentaires subventionnés faussent en effet le marché local et découragent les progrès de l'agriculture dans le pays importateur, conduisant à des pénuries encore plus graves quand les stocks vendus en dumping sont épuisés. De fait, il semble qu'en général les consommateurs des pays importateurs de produits agricoles (y compris le Japon, la Chine et l'Union soviétique) bénéficient très peu, sinon pas du tout, des subventions à ces produits par les pays exportateurs.

On peut s'attendre à ce que les subventions à l'exportation et les paiements d'appoint accélèrent la baisse séculaire des prix des céréales et accentuent du même coup l'instabilité des prix sur le marché international, puisque chaque pays essaie de stabiliser les revenus de ses propres agriculteurs, faussant ainsi la relation qui existerait entre la compétitivité des prix et de la production.

La concurrence sur le marché des céréales est souvent liée à une certaine part du volume total des échanges. Cette concurrence est encouragée par la formulation de l'article XVI du GATT, qui régit les subventions à l'exportation. L'article XVI interdit à toute partie contractante de subventionner les exportations de produits de base « d'une façon telle que ladite partie contractante détiendrait alors plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation dudit produit, compte tenu des parts détenues par les parties contractantes dans le commerce de ce produit pendant une période de référence antérieure ». Par conséquent, chaque pays exportateur a intérêt à faire monter ses ventes au plus haut niveau qu'il puisse maintenir. Actuellement, il semble que les deux plus grands exportateurs – les États-Unis et la Communauté européenne – cherchent à augmenter et à conserver leurs parts respectives du commerce mondial du blé. S'ils y parviennent, ils réduiront les parts détenues par trois autres exportateurs traditionnels, à savoir le Canada, l'Australie et l'Argentine.

Cette concurrence dont font l'objet les parts du marché est particulièrement préjudiciable au Canada, qui dépend beaucoup plus des exportations de blé que les États-Unis ou la Communauté européenne. Les choix de production sont plus limités dans les provinces des Prairies (particulièrement en Saskatchewan) que dans les deux autres grands marchés (à l'exception peut-être du Kansas aux États-Unis). L'Australie et l'Argentine exportent aussi une grande proportion de leur blé (bien qu'elle soit moindre que celle du Canada), mais elles ont davantage de possibilités de diversifier leur production agricole, l'Australie en mettant l'accent sur le bétail, l'Argentine sur le bœuf et le soja. Pour maintenir sa réputation de fiabilité comme fournisseur de blé de haute qualité, le Canada doit conserver une part assez constante du marché. Mais il n'a pas les ressources financières suffisantes pour soutenir pendant longtemps la concurrence des subventions américaines et européennes. Le gouvernement canadien a compris qu'il ne peut modifier à lui seul cet environnement hostile. C'est pourquoi, en signalant clairement que le Canada n'est pas disposé à abandonner sa part du marché, le gouvernement fédéral joue un rôle actif dans les négociations actuelles qui visent à libéraliser, dans le cadre du GATT, le commerce des produits agricoles.

La libéralisation des échanges

Les sept cycles de négociations commerciales qui se sont déroulés depuis la signature de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce en 1947 ont très peu touché aux politiques agricoles nationales. En effet, les distorsions des marchés agricoles qui ont été engendrées par ces politiques ont augmenté de façon significative dans les années 80. Jusqu'à tout récemment, on s'accordait à penser que les programmes du secteur agricole étaient trop étroitement liés aux politiques sociales de chaque pays pour faire l'objet de négociations dans le cadre du GATT. Mais, quand les négociations multilatérales actuelles ont été engagées à Punta del Este, en Uruguay, en 1986, il a été convenu entre les pays membres que :

> Les négociations viseront à libéraliser davantage le commerce des produits agricoles et à assujettir toutes les mesures touchant l'accès à l'importation et la concurrence à l'exportation à des règles et disciplines du GATT renforcées et rendues plus efficaces dans la pratique, en tenant compte des principes généraux régissant les négociations :
>
> i) par l'amélioration de l'accès aux marchés, au moyen notamment de la réduction des obstacles aux importations;
>
> ii) par l'amélioration de l'environnement compétitif grâce à un accroissement de la discipline concernant l'utilisation de toutes les subventions directes et indirectes ainsi que des autres mesures touchant directement ou indirectement le commerce des produits agricoles, en incluant la réduction progressive de leurs effets négatifs et en s'occupant de leurs causes.

L'évaluation de mi-parcours qui sera faite des négociations de l'*Uruguay Round* en décembre 1988 indiquera si cet engagement a été respecté.

La réduction multilatérale des obstacles au commerce des produits agricoles est difficile, d'abord, parce que les distorsions des échanges sont souvent les conséquences fortuites des programmes politiques et sociaux d'un pays. Les normes de santé et d'hygiène, les mesures de conservation des sols et les programmes de soutien du revenu sont adoptés pour des raisons internes, mais ils ont aussi des répercussions sur les échanges internationaux. Et les gouvernements ne sont pas prêts à abandonner ces politiques. À long terme, la libéralisation du commerce exige que l'on trouve les moyens de maintenir les politiques désirées par les pays concernés tout en éliminant ou en atténuant leurs incidences négatives sur le commerce. À court terme, l'évaluation des conséquences de ces politiques et programmes sur le commerce international constitue un problème de taille pour les négociateurs.

L'« équivalent en subventions à la production » (ESP) est une formule possible mise au point par les experts de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il indique le montant du soutien au revenu que les producteurs reçoivent d'un programme agricole particulier en ajoutant les dépenses du programme aux revenus des ventes et en calculant la proportion de l'ensemble des revenus attribuables au programme. Les ESP de chaque programme sont alors pondérés et additionnés pour donner un montant total par pays. Le tableau 3-1 illustre l'augmentation récente des ESP octroyés par cinq pays pour les produits qui intéressent au premier chef les agriculteurs des Prairies. C'est au Programme spécial canadien pour les grains qu'est principalement attribuable la brusque progression observée dans les chiffres canadiens pour les céréales entre 1984 et 1986.

L'ESP est non seulement difficile à calculer; il peut aussi induire en erreur, en donnant à penser que les dépenses effectuées au titre des programmes généraux de soutien à l'agriculture (comme la recherche et le développement) faussent le commerce de la même façon que les subventions à l'exportation. Cela a amené le Canada à proposer que, aux fins des négociations du GATT, les programmes soient divisés en trois catégories selon leurs effets sur le commerce : les programmes qui ne faussent pas le marché, ceux qui le faussent en partie et ceux qui le faussent tout à fait. Seules les deux dernières catégories de mesures – celles qui faussent le marché – devraient faire l'objet de négociations.

Ce qui fait aussi obstacle au succès des négociations commerciales, c'est le fait que les répercussions négatives d'une diminution du soutien à l'agriculture sont très visibles, tandis que les avantages le sont moins. L'opinion en faveur de la libéralisation n'est donc pas aussi généralisée qu'on pourrait le croire à première vue. L'appui que les consommateurs y accordent est relativement faible, même au Japon et dans la Communauté européenne, où les habitants paient pourtant leur alimentation plus cher, en raison de la protection tarifaire dont bénéficient les agriculteurs, et consacrent une plus grande partie de leur revenu aux achats alimentaires. Les consommateurs sont par contre davantage en faveur d'une libéralisation du commerce agricole quand leur fardeau fiscal est alourdi pour financer des subventions directes à l'agriculture. Pourtant, aux cours des dernières années, la production agricole a propulsé les dépenses à des niveaux records sans provoquer des protestations d'envergure. Par exemple, on prétendait en 1981 que des dépenses supérieures à 5 milliards de dollars US pour des pro-

Tableau 3-1

Estimations de l'équivalent en subventions à la production[1], certains produits agricoles et pays, 1982, 1984 et 1986

En pourcentage

	Canada	États-Unis	Communauté européenne[2]	Australie	Japon
Blé					
1982	18,4	16,0	34,2	15,3	93,4
1984	29,7	32,2	12,8	7,3	94,5
1986	51,8	64,3	61,3	21,2	102,3
Céréales secondaires					
1982	22,7	12,1	17,3	8,7	97,9
1984	20,2	17,9	7,8	5,6	96,0
1986	63,2	51,0	51,7	9,2	101,6
Ensemble du bétail					
1982	30,9	20,0	32,8	17,3	38,4
1984	37,4	24,7	36,7	15,3	43,5
1986	39,3	27,0	45,4	14,1	52,3
Tous produits					
1982	25,8	17,1	32,6	16,6	59,4
1984	31,9	23,3	31,4	12,8	64,9
1986	45,7	35,4	49,3	15,3	75,0

1 L'équivalent en subventions à la production (ESP) mesure la proportion de la somme des revenus provenant du marché et de ceux provenant des programmes de soutien qui est exclusivement attribuable aux programmes de soutien.

2 Exception faite de l'Espagne et du Portugal.

SOURCE Organisation de coopération et de développement économiques, « Suivi et perspectives des politiques, des marchés et des échanges agricoles », document reprographié, Paris, mai 1988.

grammes de soutien agricole ne seraient pas tolérées aux États-Unis, mais cela n'a pas empêché le gouvernement fédéral de dépenser de 25 à 30 milliards de dollars en paiements en nature en 1983 et 26 milliards de dollars en soutien direct en 1985-1986.

De nombreux observateurs envisagent avec scepticisme les bienfaits qu'on peut attendre d'une libéralisation du commerce. Toutefois, notre examen des modèles du commerce mondial révèle que le démantèlement des protections agricoles se traduit par une amélioration certaine du bien-être à l'échelle de l'économie mondiale. Non seulement les consommateurs et les contribuables, mais aussi les agriculteurs des régions du monde qui jouissent d'un avantage comparatif dans la production agricole bénéficieraient de la suppression des entraves aux échanges.

Il subsiste toutefois des doutes quant à la fiabilité des modèles et à la probabilité d'une libéralisation générale du commerce. Beaucoup d'analystes croient en effet que l'imposition et la suppression des barrières commerciales donnent lieu à des effets asymétriques; tandis que les mesures de protection stimulent la production, leur suppression ne s'accompagne pas nécessairement d'une réduction équivalente de la production. L'asymétrie peut être imputable non seulement aux coûts irrécupérables, mais aussi au progrès technique et au processus d'apprentissage, qui peuvent permettre à des producteurs qui n'étaient pas compétitifs avant l'adoption de mesures de soutien de continuer à approvisionner un marché libéralisé lorsque ces mesures sont éliminées. Il s'ensuit que l'adaptation nécessaire pour réduire le volume de la production est encore plus grande.

Les interventions gouvernementales ont maintenu les revenus agricoles bien au-dessus des niveaux fixés par le marché dans beaucoup de pays, avec pour conséquence que les prix du marché, dans un régime commercial libéralisé, devraient augmenter de façon appréciable pour procurer

aux agriculteurs des revenus équivalents. Inversement, l'amélioration de bien-être découlant d'une réduction des dépenses inscrites au budget de l'État et de celles des particuliers devrait être réalisée facilement pour dédommager les agriculteurs qui auraient perdu ces transferts. Les chiffres suivants donnent une idée des valeurs en jeu : le prix mondial du blé au printemps de 1988 était environ de 3 $ US par boisseau, tandis que le prix cible garanti aux États-Unis était de 4,24 $ US par boisseau, ce qui équivaut à une subvention de plus de 40 %. Par contre, les augmentations attendues (par rapport aux prix pratiqués au début des années 80) d'une libéralisation globale du commerce se situent entre 5 et 27 %. Il convient ici de rappeler aussi que, même dans les pays où l'efficience de l'agriculture est la plus grande, la libéralisation du commerce entraînera des pertes pour certaines catégories d'agriculteurs.

Par ailleurs, aux États-Unis et dans la Communauté européenne, la responsabilité de la politique commerciale applicable aux produits agricoles est partagée, ce qui pose un problème supplémentaire aux négociateurs. Aux États-Unis, le Congrès élabore le *farm bill* (la version actuelle doit être modifiée en 1991), tandis que l'Administration mène les négociations au sein du GATT. Or, bien que celle-ci soit déterminée à libéraliser les échanges agricoles, les associations d'agriculteurs, qui sont bien représentées au Congrès, ont de sérieuses réserves à ce sujet. Au sein de la Communauté européenne, il a fallu une forte volonté politique pour modifier l'orientation des politiques agricoles et instituer en février 1988 des plafonds au soutien agricole. L'achèvement du marché intérieur de la Communauté, qui est prévu pour 1992, exigera des efforts considérables sur le plan politique, et il ne sera pas facile à la Commission européenne d'obtenir tout l'appui dont elle aurait besoin pour réaliser des changements d'envergure à brève échéance à la politique agricole.

Les intérêts du Canada

La libéralisation des échanges commerciaux devrait profiter autant aux agriculteurs des Prairies qu'à l'ensemble des contribuables canadiens. L'abolition, par les États-Unis et la Communauté économique européenne, des subventions à l'exportation des céréales faciliterait l'accès aux marchés. De plus, la réduction, par la Communauté européenne, des droits à l'importation donnerait au Canada la possibilité de récupérer une partie du marché qu'il a perdu en Europe pour le blé de qualité supérieure. La diminution des tarifs qui frappent les oléagineux permettrait aussi au Canada d'accroître la valeur ajoutée des produits agricoles qu'il exporte. Enfin, le caractère « obligatoire » des mesures de libéralisation adoptées dans le cadre du GATT, c'est-à-dire l'engagement pris par les parties contractantes de ne pas faire obstacle aux échanges, contribuera à atténuer les répercussions des modifications des politiques nationales sur l'instabilité des prix. Puisque les céréaliculteurs canadiens n'ont jamais été dépendants dans le passé d'un niveau prédéterminé de soutien des prix, ils sont davantage susceptibles de bénéficier d'un relèvement, même minime, des cours mondiaux que leurs concurrents américains et européens, dont les revenus ont été maintenus ces dernières années au-dessus des prix du marché mondial par les régimes de prix cibles et de dédommagements.

La cessation de toutes les interventions dans la production de céréales aurait toutefois pour effet d'accroître la production aux États-Unis à mesure que les producteurs américains recommenceraient à exploiter les terres en friche, ce qui ferait augmenter la production mondiale. Le Canada serait à son tour probablement forcé de modifier certains de ses programmes de soutien.

Selon une étude effectuée pour le Conseil économique, le Canada est l'un des pays de l'OCDE où les producteurs (pris dans leur ensemble) souffriraient le moins – et pourraient même bénéficier – d'une libéralisation des échanges de produits agricoles entre tous les pays industrialisés. Mais on ne croit pas que les négociations en cours conduiront véritablement à la libéralisation du commerce. Il est plus probable qu'elles débouchent sur une réduction partielle des entraves aux échanges; à cet égard, les recherches réalisées pour le Conseil montrent que les producteurs des Prairies pourraient y gagner beaucoup, grâce à un accès élargi aux marchés et à des prix plus stables.

Les négociations

Les quatre principales parties aux négociations sur l'agriculture – les États-Unis, la Communauté économique européenne, le Japon et le groupe de Cairns (qui se compose de 13 pays, développés et en développement, considérés comme de petits et moyens exportateurs de céréales, dont trois importants exportateurs de blé : le Canada, l'Australie et l'Argentine) – ont déposé leurs propositions pendant l'été et l'automne de 1987. Celle des États-Unis, la plus ambitieuse, contient un programme de libéralisation échelonné sur 10 ans et comportant deux parties : 1) un accord sur l'adoption de l'ESP comme étalon pour comparer les programmes nationaux de soutien à l'agriculture et sur un échéancier des réductions; et 2) l'élimination graduelle d'ici l'an 2000 de tous les contingents d'importations, subventions, tarifs douaniers et autres obstacles aux importations. Bien que la Communauté européenne et le Japon reconnaissent la nécessité d'une réforme du commerce

agricole, ils ne sont pas convaincus qu'il soit possible ni même nécessaire d'abolir tous les programmes agricoles qui influent sur le commerce international.

Les Européens, pour leur part, sont en faveur d'une entente sur des objectifs à court terme plus modestes – tels que des mesures d'urgence étalées sur un an et visant à régler les problèmes de surproduction de céréales, de sucre et de produits laitiers – ainsi que sur l'engagement de mettre un terme à l'aggravation des déséquilibres actuels. Ils voudraient ajourner une réduction concertée des mesures qui entravent le commerce jusqu'à ce que des programmes d'adaptation soient mis au point. Ils admettent que l'ESP peut avoir son utilité pour comparer les interventions des divers pays, mais ils accordent beaucoup plus d'importance à l'application des règles actuelles du GATT relatives aux subventions à l'exportation qu'à l'élaboration de nouveaux mécanismes et de nouveaux instruments de mesure.

Le Japon a récemment indiqué qu'il était déterminé à réduire les mesures protectionnistes dans les industries du bœuf et des agrumes et il adhère au processus de négociations commerciales multilatérales. Les Japonais sont néanmoins opposés à l'idée de mesurer les barrières commerciales en fonction des ESP et ils veulent qu'on accorde une attention spéciale aux pays qui, comme le leur, dépendent de l'importation de produits alimentaires.

Le groupe de Cairns a rédigé des propositions détaillées concernant des mesures de libéralisation immédiates, à court terme et à long terme : interdiction immédiate des nouvelles pratiques qui faussent les échanges; suppression graduelle de tous les programmes de soutien qui faussent les échanges; respect des règles du GATT relatives aux subventions et à l'accès aux marchés; et, enfin, création d'un puissant mécanisme de contrôle et de surveillance.

Tandis que tous les pays de l'OCDE ont formellement reconnu la nécessité d'une ample libéralisation des échanges de produits agricoles, les progrès ont été lents jusqu'à ce jour et d'aucuns craignent que cette occasion de réforme ne soit ratée. Aucune entente n'a encore été conclue au sujet d'un cadre de négociation pour l'agriculture. Dans le passé, on a utilisé la procédure des demandes et des offres, selon laquelle des pays présentent un ensemble de demandes et de concessions. Cette procédure a pour objectif de préparer un projet global accepté de tous, qui prend caractère « obligatoire » une fois que les parties contractantes se sont engagées à le respecter. Les négociations pourraient aussi être menées produit par produit, comme c'était le cas durant le *Tokyo Round*. Les États-Unis et le groupe de Cairns, toutefois, veulent inclure dans les négociations toutes les formes de soutien aux produits agricoles qui faussent le marché, comme cela est spécifié dans la Déclaration de Punta del Este. Les États-Unis, en particulier, insistent pour que la négociation soit globale et porte sur une date cible précise (c'est la position « zéro 2000 »). Étant donné l'influence et la diversité des lobbies agricoles qui existent aux États-Unis, et qui s'occupent de produits importants aussi différents que le coton, le sucre, les céréales et les produits laitiers, le gouvernement veut voir accepter un large éventail de mesures de libéralisation du commerce pour être capable de partager les gains et les pertes de manière équitable et acceptable.

L'issue des négociations est imprévisible. Le Japon et la Communauté européenne ont introduit dans leurs politiques agricoles des changements qui auraient été presque impensables il y a encore cinq ans. En outre, il s'agit du premier cycle de négociations du GATT où l'agriculture est l'un des deux ou trois principaux sujets à l'ordre du jour; elle attire l'attention des ministres des Finances et des chefs de gouvernement, aussi bien que celle des ministres de l'Agriculture et des lobbies de l'industrie. Toutefois, de l'extérieur, les progrès sont imperceptibles. L'augmentation des prix des céréales a atténué quelque peu les pressions exercées en vue d'une amélioration des modalités des échanges dans ce secteur et il reste encore à convenir d'un cadre de négociation au moment où s'approche la date de l'évaluation de mi-parcours de l'*Uruguay Round*.

En attendant, puisqu'il est clair que de nombreux gouvernements, pour ne pas dire tous, sont décidés à continuer à soutenir leurs agriculteurs d'une façon ou d'une autre, les négociateurs commerciaux et les spécialistes de l'agriculture s'efforcent d'élaborer des programmes qui perturberont le moins possible les échanges.

4 La place du Canada sur les marchés des céréales et des oléagineux

Les céréales et les graines oléagineuses représentent près de 60 % des exportations de produits agricoles du Canada. De 1984 à 1987, les céréales et les produits céréaliers formaient en moyenne 47 % de l'ensemble des exportations agricoles, tandis que les graines oléagineuses, les huiles et les tourteaux en représentaient 11 %. Parmi les autres exportations importantes du secteur agricole, on trouve le bétail, la viande de porc et la viande de bœuf, le lait industriel et les pommes de terre. Pour comprendre l'économie céréalière des Prairies, il est utile de voir comment le blé, les céréales secondaires et les oléagineux canadiens se comportent sur les marchés internationaux.

Le blé

Septième producteur de blé dans le monde (tableau 4-1), avec près de 6 % de la production mondiale, le Canada fournit environ un cinquième de tout le blé vendu sur les marchés internationaux. Sa part du marché mondial, qui était de près de 40 % dans les années 50, a diminué au cours des 20 dernières années pour s'établir à un niveau qui se situe entre 17 et 23 %. Dans l'après-guerre, le Canada avait joué un rôle de chef de file sur le marché international du blé, surtout dans le contexte de l'Accord international sur le blé. Mais son rôle a été moins actif dans les années 70 et 80, jusqu'à la création récente du groupe de Cairns. Bien que le Canada demeure le deuxième exportateur mondial de blé, il a dû, ces derniers temps, défendre chèrement sa part du marché.

Dès le début du siècle, les provinces des Prairies se sont fait une réputation de fournisseur fiable de blé à forte teneur en protéines. Les terres brunes et noires de la région (voir la carte à la page 57) sont parmi les sols qui se prêtent le mieux à la culture du blé dans le monde entier. En outre, le prix des terres a toujours été moins élevé au Canada qu'en Europe et que dans bien des régions des États-Unis. Aussi les importateurs européens avaient-ils intérêt, en dépit des problèmes de distance, à s'approvisionner au Canada.

Le Canada est bien connu pour l'efficacité de son système de contrôle de la qualité, qui est administré par la Commission canadienne des grains et la Commission canadienne du blé. Ces deux organismes réglementent et classent toutes les céréales exportées par l'Ouest canadien. Cela explique la réputation dont jouit le Canada pour la bonne qualité de son blé et le classement rigoureux et fiable qui en est fait; le prix

Tableau 4-1

Estimations de la production, des exportations et des importations de blé et de céréales secondaires, certains pays, 1986-1987

En millions de tonnes métriques

	Production	Exportations[1]	Importations[1]
Blé[2]			
Union soviétique	92,3	1,0	16,0
Chine	90,0	...	9,4
Communauté européenne	72,0	15,5	2,6
États-Unis	56,9	28,3	..
Inde	46,9	..	..
Europe de l'Est	34,3	2,0	2,9
Canada	31,4	20,4	...
Australie	16,2	14,5	...
Argentine	8,9	4,3	...
Monde entier	536,3	90,1	88,8
Céréales secondaires			
États-Unis	252,8	42,0	...
Union soviétique	107,2	...	13,0
Chine	87,2	4,7	6,5
Communauté européenne	81,6	8,2	3,2
Europe de l'Est	60,8	1,2	3,7
Inde	28,7	..	..
Canada	25,5	7,1	..
Brésil	21,3	..	2,1
Mexique	17,7	..	3,6
Monde entier	850,4	84,3	85,7

1 Exception faite des échanges entre les membres de la Communauté européenne.

2 Y compris la farine de blé, qui est exprimée en équivalent blé.

SOURCE Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Perspectives alimentaires*, février 1988.

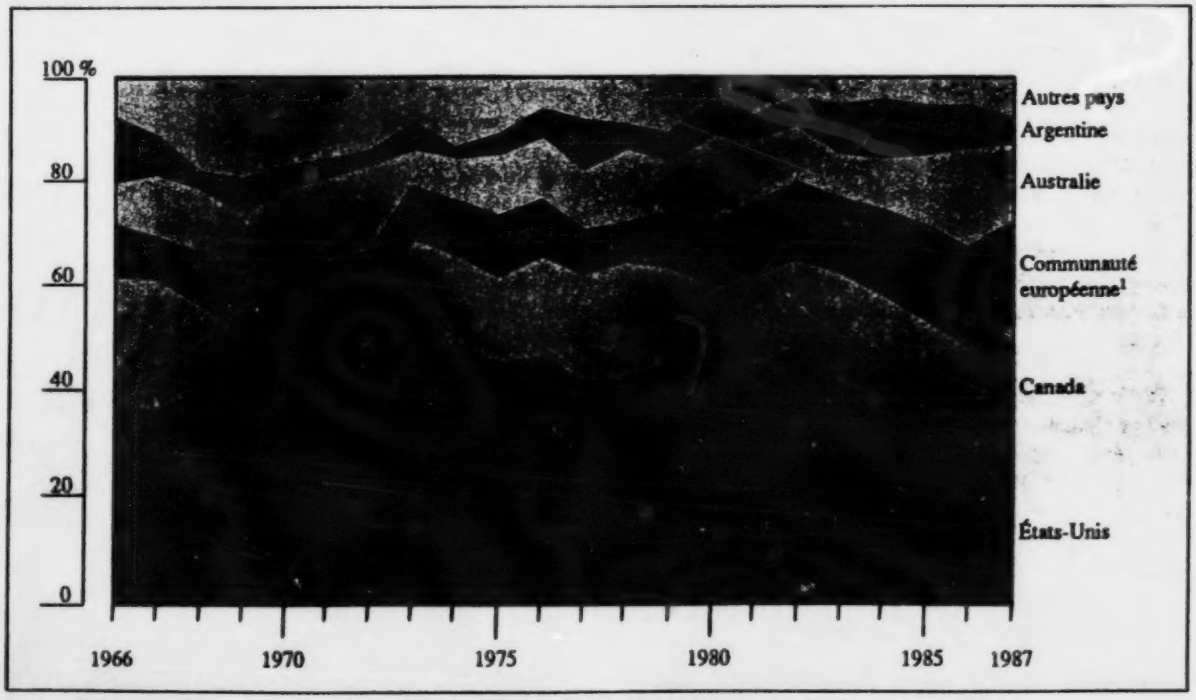
du blé canadien comprend du reste une prime pour la qualité et l'homogénéité du produit. Dans le passé, la production des Prairies était constituée dans une proportion de 60 à 80 % de blé de qualité supérieure, et le blé dur y occupait la deuxième place. Le blé de qualité moyenne représentait moins de 2 % de la production totale, et le blé tendre moins de 10 %. Par contre, la plus grande partie de la production de blé d'Europe et d'Australie, et la moitié de celle des États-Unis, sont constituées de blé de qualité moyenne ou inférieure.

Jusqu'à tout récemment, la Commission canadienne des grains refusait d'homologuer les variétés de blé de qualité inférieure, mais de rendement élevé, par crainte d'entacher la bonne réputation du Canada. La Commission a modifié cette politique en 1985 et a décidé d'homologuer certaines variétés à haut rendement qui peuvent être, aux fins de classement, distinguées à vue d'œil des produits de qualité supérieure. Ces variétés sont maintenant produites dans plusieurs régions des Prairies. Le Canada conservera donc sa réputation pour la rigueur de son contrôle de la qualité, tout en étant en mesure d'offrir un plus large éventail de produits.

Le blé de qualité supérieure se vend plus facilement que le blé tendre en période de surplus. De fait, la part du Canada dans le marché mondial fluctue moins que celle des autres exportateurs (graphique 4-1). Elle tend à diminuer aux époques d'expansion rapide des échanges – celle des années 70 par exemple – mais elle augmente en période de contraction du marché (les estimations montrent qu'elle a augmenté en 1986-1987 pour atteindre 22 %). Ce phénomène est souvent attribué à la qualité constante du produit, qui a valu au Canada la fidélité d'un grand nombre de clients, et notamment de l'Union soviétique. À cet égard, il est intéressant de mentionner que les exportations canadiennes à destination de l'Union soviétique fluctuent beaucoup moins que l'ensemble des importations de ce pays. La Chine est le deuxième importateur de blé canadien (graphique 4-2), devant le Japon, qui n'importe du Canada que

Graphique 4-1

Parts du marché détenues par les principaux pays exportateurs de blé, 1966-1987

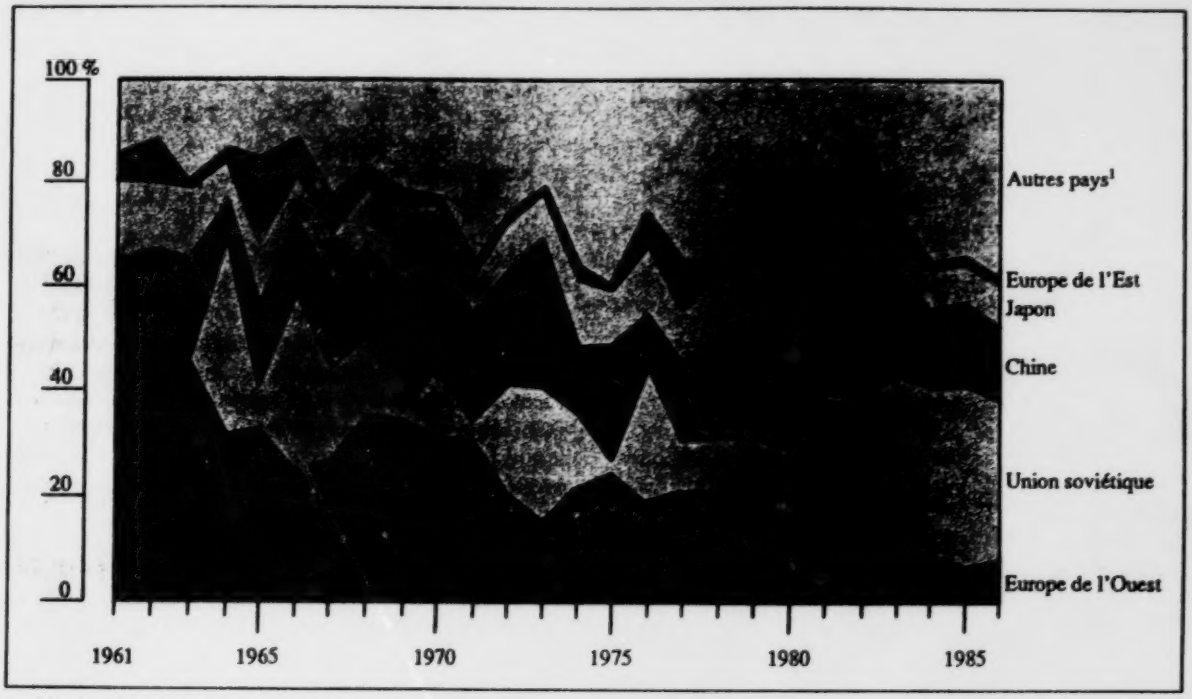


1 Aux fins de comparaison, on a inclus dans les chiffres pour toute la période 1966-1987 les données des 12 membres actuels de la Communauté.

SOURCE Furtan et collab., *Perspectives du marché des céréales*.

Graphique 4-2

Destination des exportations canadiennes de blé et de farine de blé, 1961-1986



1 Algérie, Bangladesh, Brésil, Corée du Sud, Cuba, Égypte et Israël.
SOURCE Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

du blé de qualité supérieure, tandis qu'il achète son blé de qualité moyenne aux États-Unis et à l'Australie. Le volume des exportations canadiennes à destination du Japon diminue cependant depuis quelque temps. Parmi les autres grands acheteurs, on trouve l'Algérie, le Brésil, Cuba, l'Italie, le Royaume-Uni et quelques pays du Moyen-Orient. À noter que pour pouvoir exporter en Italie et au Royaume-Uni, le Canada doit se plier à des restrictions douanières qui augmentent considérablement le prix du blé canadien.

Les destinations des exportations canadiennes de blé ont changé considérablement. Ainsi, le Canada vendait 70 % de son blé et de sa farine de blé à des pays industrialisés en 1960-1961, contre 14 % seulement en 1984-1985 (tableau 4-2). Entre temps, la part des pays en développement et des pays à économie planifiée dans les exportations canadiennes est montée à des niveaux sans précédent.

L'avenir du blé canadien

Les changements qui se sont produits sur les marchés mondiaux ces dernières années portent certains observateurs de la scène agricole des Prairies à formuler des doutes quant à l'avenir des exportations canadiennes de blé. On se demande si les provinces des Prairies ont encore un avantage dans la production du blé et, dans l'affirmative, si le Canada ne devrait pas modifier sa stratégie de production pour l'adapter à l'évolution de la demande.

Dans une telle discussion, il est facile de confondre avantage comparatif et avantage absolu. Un pays bénéficie de son avantage comparatif lorsqu'il exporte les marchandises qu'il produit avec le plus d'efficience et importe celles qu'il produit avec une efficience relativement moindre. Ce principe de base reste vrai même lorsque ce pays n'est pas le producteur le plus efficient, à l'échelle mondiale, des marchandises qu'il exporte. Or, les Prairies jouissent de conditions climatiques favorables à la production de blé de qualité supérieure et on y trouve les superficies nécessaires. De plus, les autres usages productifs qu'on pourrait faire de la plus grande partie de ces terres sont extrêmement limités. Cette considération et certains autres facteurs confirment le fait que le blé de qualité supérieure est une des marchandises que le Canada produit avec le plus d'efficience.

Tableau 4-2

Répartition des exportations canadiennes de blé et de farine de blé, selon la destination, 1960-1961 à 1984-1985
En pourcentage

	Pays développés	Pays à économie planifiée	Pays en développement
1960-1961	70	15	15
1961-1962	60	27	13
1962-1963	63	19	18
1963-1964	41	51	8
1964-1965	46	39	15
1965-1966	33	54	13
1966-1967	38	41	21
1967-1968	50	35	15
1968-1969	49	30	21
1969-1970	43	35	22
1970-1971	41	24	35
1971-1972	31	43	26
1972-1973	23	55	22
1973-1974	37	27	36
1974-1975	35	25	40
1975-1976	32	43	25
1976-1977	32	34	34
1977-1978	30	36	34
1978-1979	27	42	31
1979-1980	26	40	34
1980-1981	22	51	27
1981-1982	20	52	28
1982-1983	17	58	25
1983-1984	17	46	37
1984-1985	14	56	30

SOURCE Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

Cependant, il est difficile de déterminer le degré d'efficience des provinces des Prairies dans la production de blé par rapport à celui des concurrents les plus solides du Canada – les États-Unis, l'Argentine, l'Australie et la France. Les taux de rendement constituent à cet égard un instrument de mesure très imparfait. De plus, nous ne pouvons comparer les coûts de production de différents pays et l'efficacité avec laquelle ceux-ci utilisent leurs ressources que lorsque les coûts reflètent dans chaque pays la contribution de chaque facteur de production, à savoir la terre, le travail, les biens d'équipement, les engrais et d'autres éléments du fonds de roulement. Mais l'intervention de l'État sur les divers marchés cache souvent certains coûts et certains prix, tandis que les taux de change peuvent fausser les comparaisons. En utilisant des méthodes assez différentes, Vollrath et Brinkman sont arrivés tous les deux à la conclusion que le Canada détient un avantage dans la production du blé[1].

Nous concluons qu'il n'y a aucune raison de douter de la compétitivité du Canada dans la production du blé, en particulier du blé à forte teneur en protéines. Mais compte tenu de l'évolution de la demande et des coûts de transport, qui sont plus élevés pour lui que pour ses concurrents, le Canada ne peut prendre cet avantage pour un acquis.

Cela nous amène à la question de la stratégie canadienne en ce qui a trait à la production de blé. Étant donné que le commerce mondial de blé, particulièrement de la variété à forte teneur en protéines, augmente plus lentement que les échanges de céréales secondaires, de matières grasses et d'huiles, et de viande rouge, l'importance que le Canada a toujours accordée à la qualité plutôt qu'à la quantité est-elle encore justifiée ? Ou bien devrions-nous nous intéresser davantage aux variétés de blé à haut rendement, ainsi qu'aux céréales secondaires et aux oléagineux ?

De nombreuses terres des Prairies – les régions au sol brun, en particulier – conviennent mieux à la culture du blé de qualité supérieure qu'à celle des variétés à haut rendement et de catégorie inférieure, qui exigent davantage d'humidité. Mais il y a des régions (certaines parties du nord de la Saskatchewan) où les variétés à haut rendement donnent de meilleurs résultats que le blé de qualité supérieure. Dans d'autres régions, celles où la terre est noire, la culture de l'orge peut être plus rentable.

Mais la fourchette des prix à l'intérieur de laquelle les producteurs peuvent profiter de la prime contenue dans le prix du blé de qualité supérieure est assez étroite. Si l'écart entre les prix est trop grand, il devient économique pour le client d'ajouter plutôt de l'extrait de gluten à un produit de qualité moyenne ou inférieure. Le régime de droits d'importation en vigueur en Europe occidentale, qui fait parfois doubler le prix intérieur du blé importé à forte teneur en protéines, encourage les meuniers à utiliser le gluten. Le Canada a donc un intérêt particulier à voir réduire cette barrière douanière.

Nous concluons que le Canada serait tout aussi mal avisé de renoncer à miser sur la qualité que de ne pas diversifier son éventail de produits céréaliers et oléagineux pour le marché intérieur et les marchés étrangers. L'homologation des variétés à haut rendement est un pas dans la bonne direction, car elle permet aux agriculteurs de produire des catégories de blé de qualité inférieure tandis que l'organisme de réglementation conserve le contrôle de la qualité et maintient une classification rigoureuse s'il le juge

avantageux. En général, il faut encourager les producteurs à chercher les marchés qu'ils peuvent approvisionner avec le plus d'efficience.

Les céréales secondaires

Le Canada est un partenaire beaucoup moins important sur le marché international des céréales secondaires que sur le marché du blé (tableau 4-1). L'orge constitue de 60 à 90 % de la valeur des exportations canadiennes de céréales secondaires, devant le seigle et l'avoine. Depuis le début des années 70, le Canada a augmenté à la fois le volume de ses exportations de céréales secondaires et sa part du marché mondial. Dans les années 60, la moyenne des exportations annuelles de cette catégorie de produit était de 1,2 million de tonnes, ou 3,5 % du commerce mondial. En 1970, la part de marché du Canada avait été portée à 9 %. Elle s'est maintenue, dans les années 70, à un niveau moyen de 5,4 %, soit 4,3 millions de tonnes. En 1986-1987, le Canada a exporté 7 millions de tonnes de céréales secondaires, ce qui représentait environ 8 % du commerce mondial. Les principaux acheteurs d'orge canadienne ces dernières années ont été l'Arabie saoudite, l'Union soviétique, le Japon, l'Allemagne de l'Est et la Chine.

La part du Canada dans le marché japonais de l'orge diminue depuis quelque temps, et certains producteurs canadiens ont le sentiment d'être pénalisés par les restrictions japonaises à l'importation. En général, le Japon n'impose pas de restrictions aux importations de grains de provende (le maïs, par exemple) mais il contingente les importations de céréales comestibles, comme le riz et le blé. Ce pays ne produit pratiquement pas de maïs, mais il produit environ le quart de l'orge dont il a besoin et traite cette denrée comme un produit d'alimentation humaine. Les contingents d'orge, qui sont administrés par l'agence japonaise de l'alimentation, proviennent généralement d'Australie et du Canada. Si l'orge était traitée comme un grain de provende et devait entrer sur le marché japonais sans restrictions, les producteurs canadiens auraient toute la latitude voulue pour concurrencer les producteurs de maïs américains et les producteurs d'orge du Japon même. Mais, comme le Japon se refuse à accroître sa dépendance alimentaire à l'égard de l'étranger, il est peu probable qu'il abolisse son régime de contingentement sans l'intervention du GATT.

Le canola

Le mot « canola » désigne des variétés de graines de colza mises au point au Canada et qui produisent des huiles et des tourteaux de qualité supérieure (la proportion d'huile extraite des graines de canola est d'environ 40 %). Contrairement à la plupart des autres variétés de colza, le canola ne contient pratiquement pas d'acide érucique et aucun glucosinolate[2]. En 1985, dans une ordonnance d'une grande importance pour le Canada, la U.S. *Food and Drug Administration* (FDA) a d'ailleurs homologué le canola comme propre à la consommation humaine. Le canola est une culture nouvelle dans les Prairies, mais il y est devenu presque aussi important que l'orge; il a de fait remplacé celle-ci pour se hisser, parmi les denrées agricoles, au deuxième rang des sources de revenus du Manitoba et de l'Alberta. La production est passée de 250 000 tonnes en 1960 à 3,8 millions de tonnes en 1987 (tableau 4-3).

Pendant longtemps, le Canada a été un importateur net de dérivés d'oléagineux, principalement d'huile et de tourteaux de soja. Mais, par suite de l'accroissement de la production de canola, les produits oléagineux canadiens ont fait sur le marché intérieur une importante percée, à la faveur de laquelle le Canada est devenu un exportateur net de cette denrée. Les ventes canadiennes d'huile de canola ont bénéficié de l'accroissement de la consommation d'huile de table et de la substitution continue de la margarine au beurre. En 1987, l'huile de canola satisfaisait 61 % des besoins en huile végétale du Canada, contre 28 % en 1970. Quant aux tourteaux de soja, ils continuent de répondre à environ 60 % de la demande intérieure de tourteaux; un peu moins de la moitié du volume consommé au Canada est importée, tandis que le reste provient de la région centrale du pays.

Environ la moitié des graines de canola récoltées au Canada sont exportées, tandis que le reste est moulu au pays. Une proportion considérable de l'huile de canola produite ici est également vendue à l'étranger. L'Inde est notre principal acheteur, mais les importations américaines d'huile de canola ont enregistré, depuis l'ordonnance de 1985 de la FDA, une très forte augmentation, qui devrait d'ailleurs se poursuivre. Le Japon est le principal acheteur de graines de canola, et les États-Unis le principal acheteur de tourteaux de canola (tableau 4-4). Il se pourrait que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis entraîne, pendant quelques années, un ralentissement de la croissance de ventes de tourteaux aux États-Unis, à cause de la suppression des subventions canadiennes au transport. Mais on s'attend à ce que la réduction graduelle des droits frappant l'entrée des tourteaux de canola aux États-Unis fasse plus que compenser les effets de cette mesure. Les ventes de graines et de tourteaux en Europe ont reculé considérablement, et le marché des oléagineux de la Communauté européenne va certainement devenir plus difficile à pénétrer.

Tableau 4-3

Offre et utilisation du canola, Canada, 1965-1966 à 1986-1987

En milliers de tonnes métriques

	Offre		Utilisation		
	Production	Offre totale[1]	Exportations	Utilisation intérieure totale	Canola broyé au Canada[2]
Moyennes de cinq ans :					
1965-1966 à 1969-1970	571	686	346	215	130
1970-1971 à 1974-1975	1 492	1 905	947	482	286
1975-1976 à 1979-1980	2 311	2 920	1 236	860	630
1980-1981 à 1984-1985	2 519	3 340	1 391	1 332	1 060
1985-1986	3 498	3 958	1 456	1 563	1 211
1986-1987	3 787	4 737	2 126	2 013	1 552

1 L'offre totale comprend les stocks reportés de l'année précédente mais pas les importations.

2 Inclus dans l'utilisation intérieure totale.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada, *Le commerce des grains au Canada*, n° 22-201 au catalogue, divers numéros; et Agriculture Canada, *Analyse du marché*, mars 1988.

Le Canada a investi massivement dans les capacités de broyage des graines oléagineuses durant les années 70; quatre des cinq triturateurs de l'Ouest canadien sont situés en Alberta. Cependant, en dépit de la vigueur du marché, l'industrie du broyage continue de fonctionner avec des capacités excédentaires et elle passe encore de temps à autre par des périodes difficiles, où les coûts sont supérieurs aux revenus. La rentabilité dépend du coût du broyage et de la marge bénéficiaire brute, c'est-à-dire de la différence entre le coût des graines et le prix de l'huile. Toute combinaison de facteurs qui fait augmenter le prix des graines par rapport au prix de l'huile et des tourteaux entame donc les bénéfices. Les triturateurs de l'Ouest canadien ont rarement tourné à pleine capacité : au début des années 80, les taux d'utilisation de la capacité se sont maintenus dans une fourchette de 55 à 76 %. En dépit des subventions de 41 millions de dollars qui leur ont été accordées pour financer leurs frais d'exploitation, les triturateurs de l'Ouest ont subi des pertes de plus de 18 millions de dollars sur la période de six ans comprise entre 1980 et 1986.

La demande japonaise est un facteur qui influence sensiblement l'industrie canadienne du broyage. Le Japon a augmenté sa capacité de broyage de canola, qui est passée d'un peu plus de 500 000 tonnes en 1972 à 1,2 million de tonnes en 1982. Presque tout le volume des graines broyées au Japon provient de l'étranger, principalement du Canada. Les triturateurs canadiens doivent donc concurrencer ceux du Japon lorsqu'ils achètent des graines au Canada. Le Canada pratique une politique commerciale relativement ouverte au chapitre des graines, de l'huile et des tourteaux et ne protège guère ses triturateurs. Le Japon, par contre, impose des tarifs de 17 000 yen par tonne d'huile de canola brute et de 23 000 yen par tonne d'huile raffinée, mais n'impose aucune restriction à l'entrée des graines de canola dans le pays. Par conséquent, le Canada n'exporte guère d'huile ou de tourteaux vers le Japon. Les tarifs et les préférences japonaises pour l'huile de canola, comparativement aux autres huiles végétales telles que l'huile de soja, accordent aux huileries japonaises un avantage sur leurs concurrents canadiens. Lorsque le marché des graines est serré, les triturateurs japonais sont en mesure d'enlever les stocks aux enchères avant les entreprises canadiennes, faisant ainsi monter le prix des graines au Canada et réduisant la marge bénéficiaire des triturateurs canadiens (graphique 4-3). Une réduction des tarifs japonais frappant l'huile de canola, qui entraînerait une augmentation des ventes d'huile canadienne au Japon, ferait probablement baisser le prix des graines au Canada et améliorerait du même coup la rentabilité des opérations de broyage au Canada.

Le Japon est pour le Canada un marché à la fois important et difficile, car on y retrouve une préférence pour les tourteaux de soja et pour l'huile de canola. Tandis que la consommation japonaise d'huile a probablement atteint son niveau de saturation par habitant, la demande de tourteaux

Tableau 4-4

Répartition des exportations canadiennes de canola, selon la destination, 1979-1980 à 1986-1987

En milliers de tonnes métriques

	Moyenne de 1979-1980 à 1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987
Graines				
Japon	1 136,5	1 372,7	1 301,2	1 661,3
Mexique	18,7	43,0	113,8	319,6
Europe	205,3	28,2	37,3	79,0
Autres pays	88,1	13,0	3,4	66,2
Total	1 448,6	1 455,9	1 455,7	2 126,1
Tourteaux				
États-Unis	42,6	129,2	119,7	179,2
Japon	6,4	40,9	66,6	97,0
Europe	122,1	57,5	9,5	72,8
Indonésie	3,2	54,5	36,1	46,5
Corée du Sud	15,8	5,5	43,7	30,7
Taiwan	1,3	21,2	14,0	12,2
Autres pays	0,8	10,1	1,6	5,8
Total	192,2	318,9	291,2	444,2
Huile				
Inde	75,2	131,5	47,5	111,9
États-Unis	3,9	10,6	33,2	68,6
Pakistan	8,4	2,0	0,3	28,8
Hong Kong	10,9	18,5	24,4	13,5
Japon	11,3	9,0	6,2	1,9
Autres pays	51,5	65,2	52,7	80,9
Total	161,2	236,8	164,3	305,6

SOURCE Statistique Canada, *Le commerce des grains au Canada*, n° 22-201 au catalogue, divers numéros.

pour l'alimentation du bétail continue d'augmenter. Mais les éleveurs japonais préfèrent les tourteaux de soja aux tourteaux de canola. Il est donc permis de croire que la progression des importations japonaises de soja – les États-Unis sont le principal fournisseur de soja du Japon – sera vraisemblablement plus rapide que celle des graines de canola.

La demande mondiale d'oléagineux, d'huile et de tourteaux s'accroît très rapidement et est fortement influencée par le niveau des revenus, comme nous l'avons vu au chapitre 2. L'Union soviétique, par exemple, est un pays qui pourrait fort bien doubler ses importations de graines oléagineuses au cours des 10 prochaines années. Cette possibilité offre de belles perspectives aux exportateurs canadiens, mais ceux-ci devront affronter une concurrence féroce, non seulement de la part des États-Unis mais aussi des pays en développement, et en particulier du Brésil. En effet, les exportations brésiliennes de tourteaux de graines oléagineuses sont passées de 700 000 tonnes par an en 1970 à plus de 9 millions de tonnes par an en 1985, et le Brésil a maintenant délogé les États-Unis au premier rang des exportateurs mondiaux d'huiles et de tourteaux de graines oléagineuses.

La Communauté européenne a elle aussi considérablement accru sa production d'oléagineux ces 20 dernières années, en doublant presque les superficies plantées de colza. Au Royaume-Uni, ces superficies sont passées de 12 000 à 730 000 acres en 15 ans. La Communauté dans son ensemble, qui était auparavant un gros importateur net de matières grasses et d'huiles, a décidé d'encourager la production d'oléagineux au détriment de la céréaliculture et que la production d'oléagineux y est devenue une activité extrêmement lucrative. Ainsi, la Communauté a maintenant un solde commercial nul au titre des graines non traitées; elle est devenue un exportateur net d'huiles, et le niveau de ses importations nettes de tourteaux est en régression. Mais elle doit payer de fortes subventions aux triturateurs qui traitent les graines cultivées sur son territoire, plutôt que les graines peu coûteuses qu'ils pourraient acheter à l'étranger. En 1988, ces subventions totalisaient 276 dollars canadiens par tonne. La Communauté ne peut ni imposer de droits sur les graines oléagineuses ni hausser les faibles droits qui frappent les huiles végétales, parce que les accords du GATT interdisent l'un et l'autre.

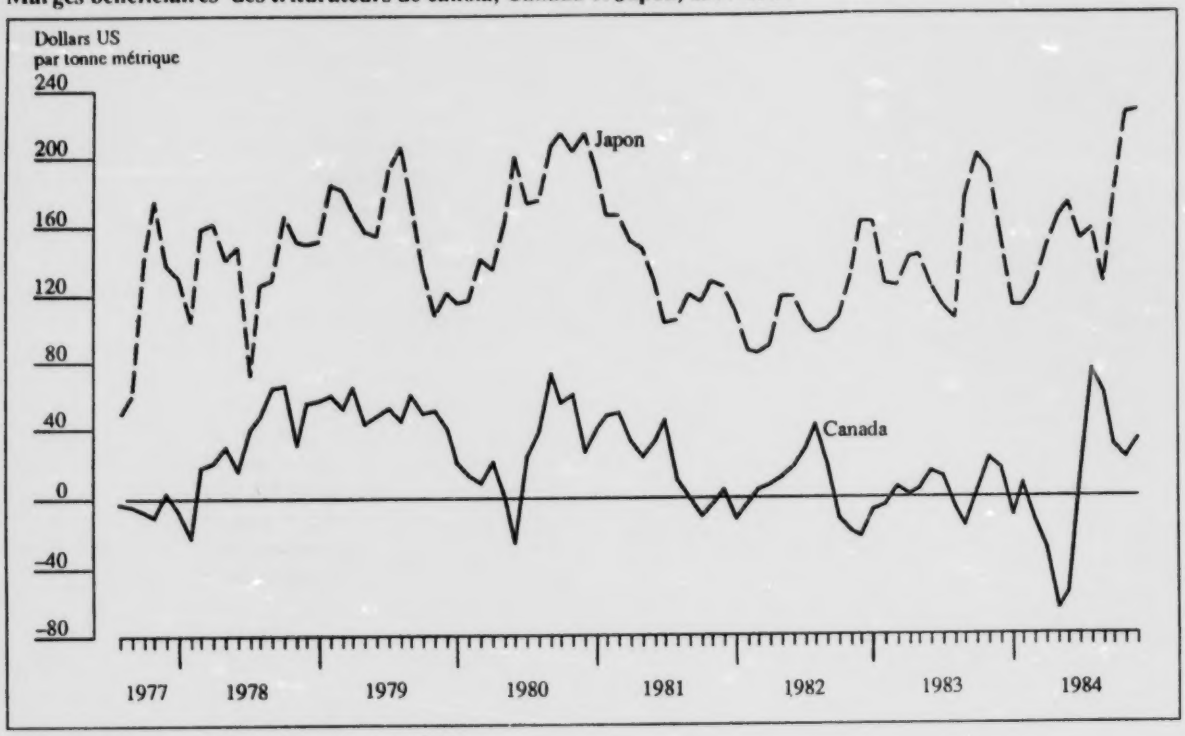
La libéralisation des échanges pourrait favoriser une réduction de la production de graines de colza de la Communauté, mais le marché serait encore difficile à percer pour le Canada. Depuis les premières peurs suscitées par l'acide érucique, les doutes au sujet de l'huile de canola ne sont pas encore complètement dissipés chez les consommateurs européens. Si les échanges ne sont pas libéralisés, les exportateurs canadiens de dérivés du canola risquent de devoir concurrencer les producteurs européens de graines de colza sur les marchés des pays tiers.

Résumé

Le Canada est un partenaire bien installé sur les trois marchés que nous avons examinés. Au cours des 20

Graphique 4-3

Marges bénéficiaires[1] des triturateurs de canola, Canada et Japon, 1977-1984



1 Différence entre le coût des graines et le prix de l'huile.

SOURCE Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

dernières années, il a conservé sa part du marché du blé et a augmenté sa part des marchés des céréales secondaires et des graines oléagineuses en dépit d'une concurrence farouche. S'il a perdu des marchés en Europe occidentale en ce qui concerne le blé, il en a trouvé de nouveaux en Union soviétique, en Chine et dans les pays en développement. Bien qu'il soit difficile de comparer les coûts de production de différents pays dans un monde où la technologie ne cesse d'évoluer et où les prix sont souvent réglementés, nous n'avons aucune raison de croire que les provinces des Prairies aient perdu leur avantage comparatif dans la production de céréales.

Néanmoins, la vulnérabilité de l'économie céréalière des Prairies s'est accrue, en particulier en ce qui a trait au blé. Avec la diminution du nombre des exportateurs, les États-Unis et la Communauté européenne, qui garantissent des prix fixes à leurs producteurs, en sont venus à jouer un rôle plus important sur le marché international. Ces deux entités dépendent beaucoup moins des exportations que le Canada: la Communauté européenne n'exporte que 20 % environ de son blé, les États-Unis, 40 à 60 %. Le Canada, lui, expédie vers les pays d'outre-mer 70 à 80 % de son blé. En outre, un de ses principaux clients, l'Union soviétique, a le potentiel pour devenir autosuffisant au chapitre du blé, et la demande de blé dans les pays en développement est particulièrement sensible aux changements qui surviennent dans l'économie mondiale.

Par ses politiques agricoles, le Canada a toujours favorisé les exportations de céréales et de graines oléagineuses en vrac, contrairement au Brésil et à certains pays européens qui subventionnent leurs producteurs pour qu'ils améliorent la qualité des denrées agricoles avant de les exporter. Le soutien accordé aux triturateurs de canola au Canada représente une exception, dont le succès a d'ailleurs été limité. C'est ainsi que la valeur ajoutée des exportations de produits agricoles canadiens est de loin la plus faible qu'on observe dans tous les pays industrialisés, si l'on fait exception des États-Unis.

5 Les tendances à long terme

Au Canada et dans de nombreux autres pays industrialisés, le rétrécissement continu des marges bénéficiaires constitue depuis longtemps un lourd handicap pour une grande partie du secteur agricole. Dans les premières années de la colonisation des Prairies, une forte croissance démographique, la hausse des revenus des particuliers et l'expansion du commerce international des céréales avaient renforcé la demande de produits agricoles de la région et maintenu les revenus des agriculteurs à un niveau adéquat. Mais la Grande dépression et la Seconde Guerre mondiale ont mis un frein au peuplement des Prairies. Et depuis, on assiste à un déplacement presque incessant de l'emploi du secteur agricole vers le secteur non agricole, car les agriculteurs doivent s'adapter aux nouveaux profils de l'offre et de la demande, tant à l'échelle nationale que sur les marchés internationaux.

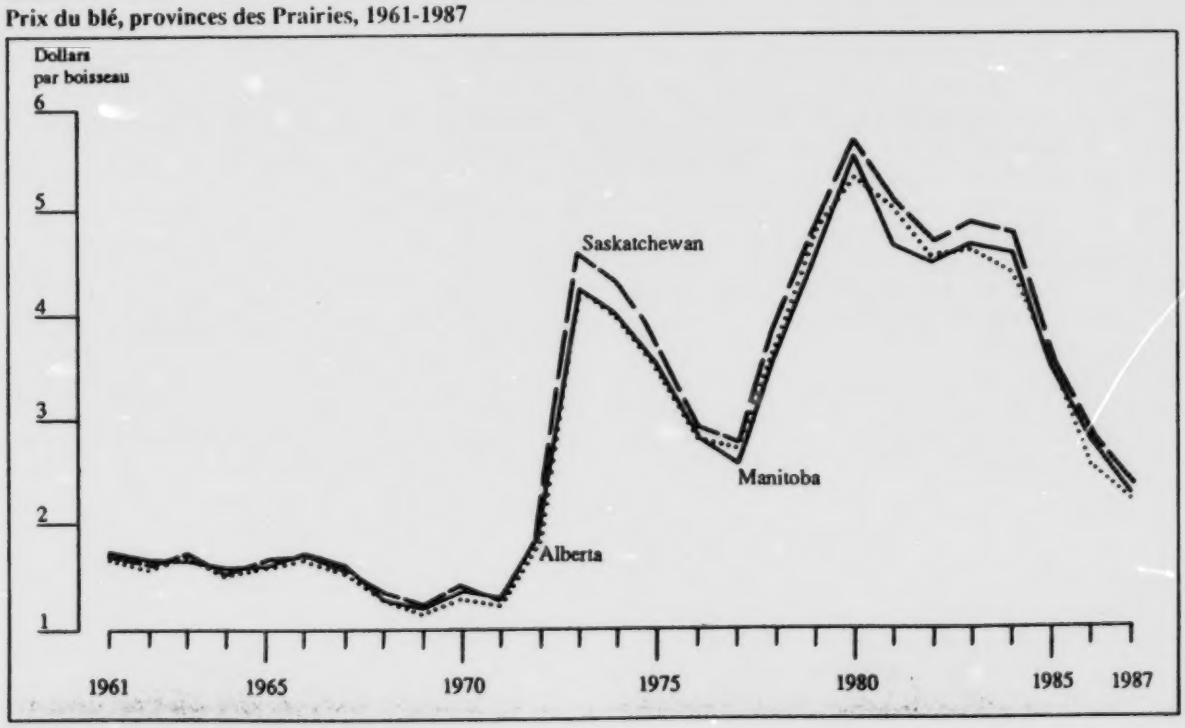
L'effritement des marges bénéficiaires

Du début des années 60 jusqu'en 1972, le prix nominal du blé a fléchi presque régulièrement mais, en 1973, il s'est brusquement redressé. Après avoir atteint un sommet cette année-là, il a glissé en 1974 et 1975, repris de la vigueur pour atteindre un nouveau sommet en 1980, puis pour tomber à un autre creux en 1987 (graphique 5-1). À quelques différences près, les autres cultures et le bétail ont suivi une évolution similaire. Entre 1961 et 1981, leurs prix ont triplé mais, après 1981, ils ont suivi des tendances différentes (graphique 5-2). Le prix du bétail a continué d'augmenter, tandis que celui des cultures a chuté.

Au début des années 70, la hausse des prix des produits agricoles a déclenché une augmentation de la production

Graphique 5-1

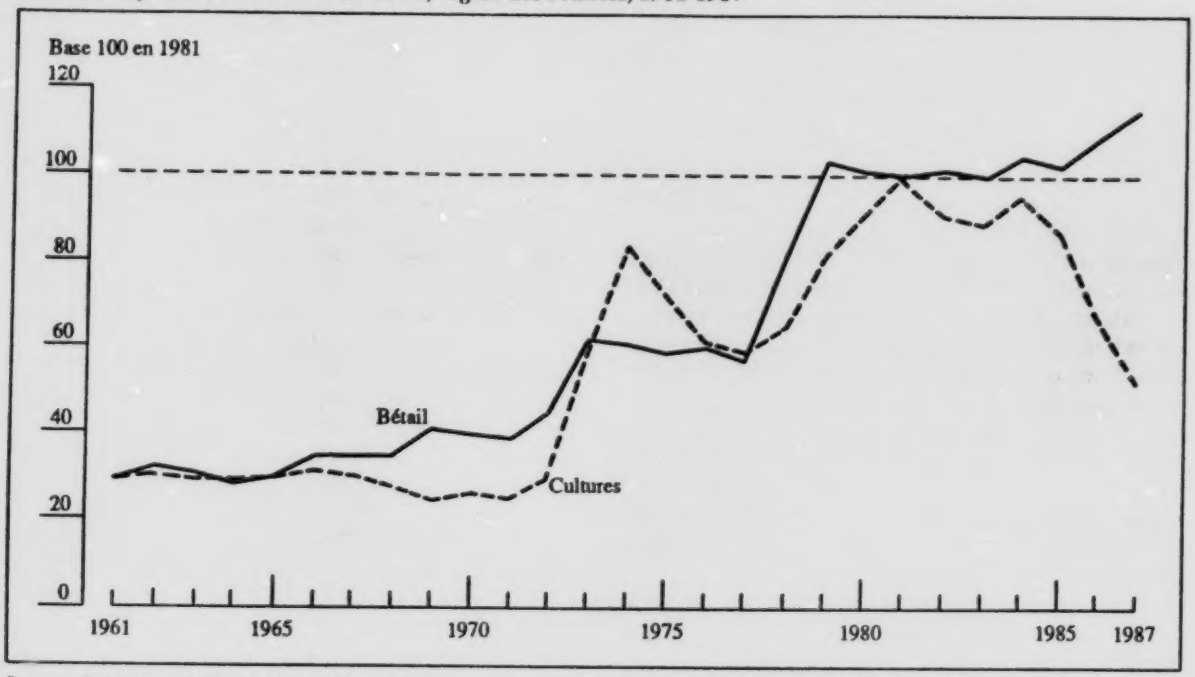
Prix du blé, provinces des Prairies, 1961-1987



SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

Graphique 5-2

Indices des prix des cultures et du bétail, région des Prairies, 1961-1987



SOURCE: Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada; et J. E. Cloutier et L. M. Wesa, « Aggregate provincial agricultural cost functions for the three Prairie provinces », Conseil économique du Canada, Document n° 352, Ottawa, 1988.

agricole. Les agriculteurs des Prairies ont commencé à exploiter une partie des terres en jachère estivale et à utiliser davantage d'engrais, de pesticides et d'herbicides pour augmenter les rendements de leurs terres. Ils ont aussi acheté les biens d'équipement plus modernes et plus puissants dont ils avaient besoin pour accroître leur production; cet accroissement de la demande a fait grimper les prix de tous les facteurs de production utilisés en agriculture. Les prix du blé et d'autres cultures ayant continué de monter, beaucoup d'agriculteurs ont acheté de nouvelles terres pour profiter des économies que permettent les plus grandes exploitations. Les prix des terrains ont aussi enregistré une ascension spectaculaire (graphique 5-3).

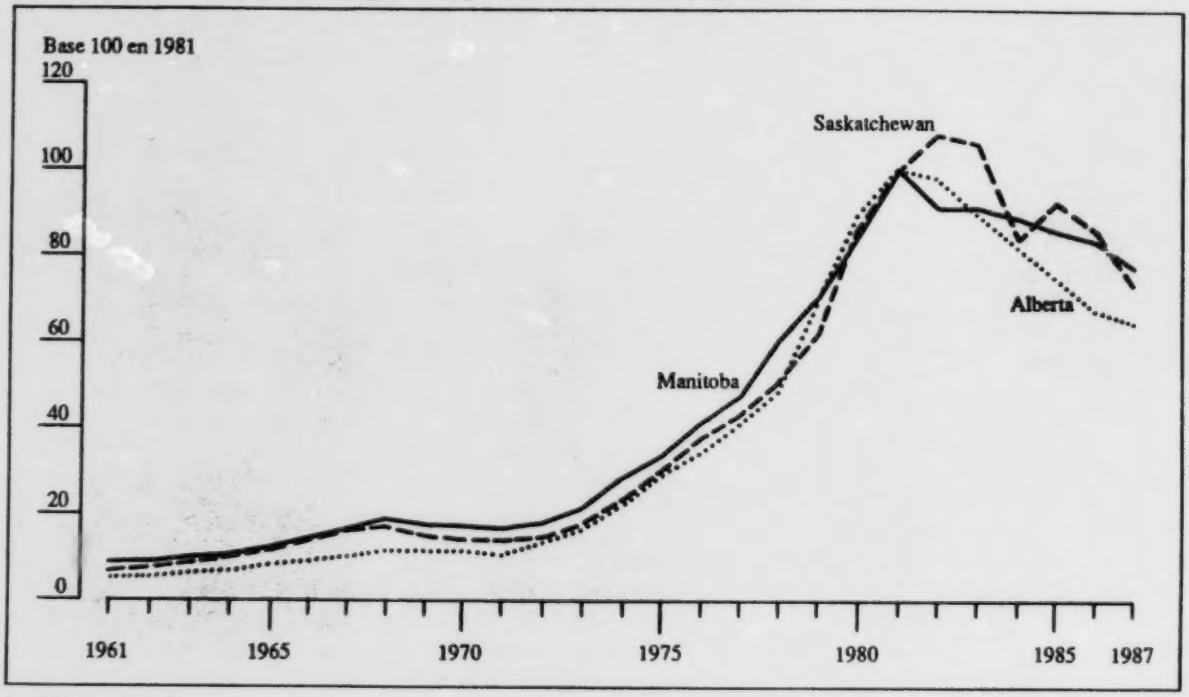
Entre le début des années 70 et le milieu des années 80, les dépenses d'exploitation annuelles des agriculteurs des Prairies sont passées d'environ 1 milliard à plus de 6 milliards de dollars. La dette du secteur agricole s'est accrue pendant les années 70, et les paiements d'intérêts sur les emprunts ont augmenté jusqu'à représenter le cinquième des dépenses d'exploitation; ces paiements ont ensuite diminué au milieu de la présente décennie, lorsque les taux d'intérêt sont de nouveau tombés. Comme les rendements, en termes financiers, de la main-d'œuvre, de la gestion et de l'équipement agricoles étaient faibles, les paiements d'intérêts supplémentaires qu'il a fallu effectuer ont englouti une bonne partie des recettes des agriculteurs. En outre, les dépenses d'exploitation totales ont augmenté encore plus que les paiements d'intérêts (graphique 5-4), de sorte que la « crise de l'endettement » dans l'agriculture des Prairies, dont on a tant parlé, n'était qu'un des éléments du problème. Combinée à l'augmentation des dépenses d'exploitation, la baisse des cours mondiaux a eu pour la majorité des agriculteurs de la région l'effet d'un véritable étau. Naturellement, la situation était encore plus critique pour ceux qui devaient débourser davantage pour assurer le service de leur dette.

Le revenu agricole

Certes, la situation financière varie d'une entreprise à l'autre, mais la gravité du resserrement des marges bénéficiaires se répercute nettement sur le revenu moyen

Graphique 5-3

Indice des prix à l'acre des terres agricoles[1], provinces des Prairies, 1961-1987



1 Bâtiments compris.

SOURCE D'après des données de Statistique Canada et de la Société du crédit agricole.

des agriculteurs des Prairies. Au cours des années 80, le revenu brut moyen par agriculteur est passé d'environ 60 000 dollars en 1980 à 75 000 dollars en 1984, pour retomber à 60 000 dollars en 1987. Abstraction faite de toutes les subventions directes accordées par le gouvernement, des revenus hors ferme, des revenus de placement et des revenus provenant d'autres sources, le revenu moyen net des agriculteurs a glissé approximativement de 12 000 à 10 000 dollars entre 1980 et 1984. Autrement dit, au cours des années 80, il ne restait à l'agriculteur moyen que 10 000 à 12 000 dollars pour assurer la subsistance de sa famille. En 1987, sans les revenus d'autres provenances, les agriculteurs auraient eu un revenu effectif net si bas qu'il ne leur serait pratiquement rien resté pour leur subsistance.

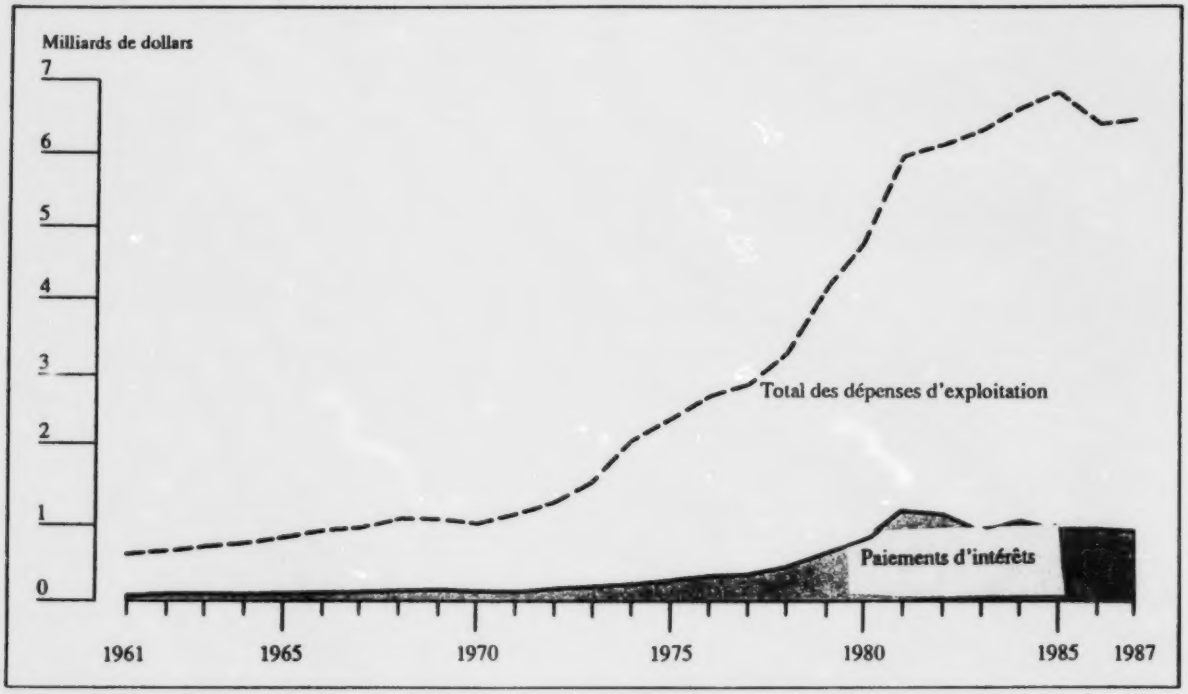
La crise actuelle ne fait qu'accentuer le problème fondamental et à long terme de l'agriculture des Prairies, à savoir celui de la faiblesse persistante des revenus agricoles. Une analyse plus détaillée de la situation financière des agriculteurs de la région durant la période 1961-1985 montre que, déduction faite des dépenses d'exploitation, le revenu du travail d'un agriculteur moyen a été la plupart du temps bien inférieur au taux moyen des salaires dans l'industrie (graphique 5-5).

En 1985, les prix unitaires des produits agricoles étaient à peine supérieurs aux coûts des facteurs de production, de sorte que le revenu du travail des agriculteurs était, à vrai dire, presque nul. Nos estimations imputent aux terres des Prairies un coût qui n'est pas plus élevé que le taux de location en vigueur, lequel équivaut, en gros, à l'intérêt de 4 % applicable aux investissements faits dans l'achat des terres. À un taux plus élevé – et il faut dire qu'un grand nombre d'agriculteurs qui ont acheté des terres ont dû financer leurs achats à un taux beaucoup plus élevé – les agriculteurs subissaient des pertes. Pour ceux qui s'étaient lourdement endettés, la baisse des prix du blé survenue au milieu des années 80 a été un véritable désastre.

Ainsi, beaucoup d'agriculteurs des Prairies se sont trouvés confrontés à de très graves difficultés financières. La plupart ont pu les surmonter, du moins temporairement,

Graphique 5-4

Paiements d'intérêts et dépenses d'exploitation des agriculteurs, région des Prairies, 1961-1987



SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

en recourant à une ou plusieurs des solutions suivantes : les provisions pour dépréciation, les programmes de soutien du gouvernement et les revenus hors ferme.

Les provisions pour dépréciation

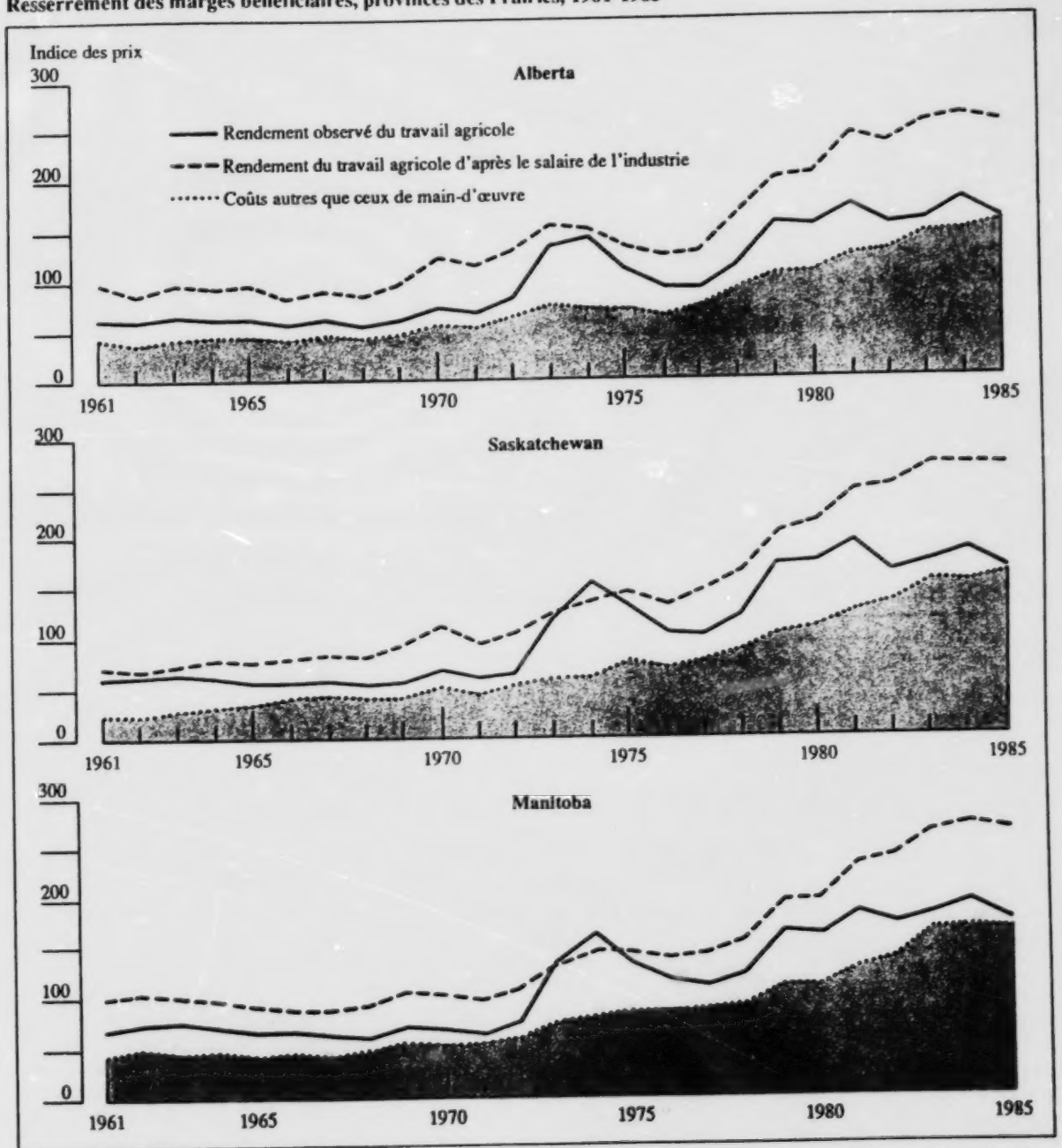
Un grand nombre d'agriculteurs ont dû assurer leur subsistance avec des fonds qu'ils auraient, dans des conditions normales, mis de côté pour remplacer les bâtiments et les biens d'équipement dont la valeur diminue avec le temps ou l'usure. Aux fins d'illustration, mentionnons que, en 1985, l'ensemble du stock de capital (y compris les terres) des fermes des Prairies s'élevait à plus de 60 milliards de dollars, soit à 475 000 dollars approximativement par exploitation. Les provisions pour dépréciation relatives aux bâtiments, aux machines et à l'équipement auraient été en moyenne d'environ 12 000 dollars par exploitation. Si l'on ajoute ce montant au revenu agricole net de 1987, qui était de –1 000 dollars, on observe qu'il serait resté aux agriculteurs un montant moyen d'environ 11 000 dollars pour assurer leur subsistance, c'est-à-dire pratiquement le revenu de 1980. Il importe toutefois de préciser que l'on peut avoir recours aux provisions pour dépréciation pendant un an ou deux, mais que cela ne saurait constituer une solution valable à plus long terme, puisque les agriculteurs qui utilisent ces fonds ne sont pas en mesure de remplacer plus tard l'équipement qui tombe en désuétude.

Les programmes de soutien du gouvernement

Après l'effondrement des cours mondiaux des céréales et la guerre des prix que se sont livrée les producteurs, le gouvernement canadien a accordé aux agriculteurs des Prairies un soutien supplémentaire. En 1987, les paiements directs effectués en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* et du Programme spécial canadien pour les grains s'élevaient à 2,2 milliards de dollars, soit environ 16 000 dollars par agriculteur. Les paiements directs et indirects effectués au titre de nombreux autres programmes fédéraux représentaient aussi environ 1,8 milliard de dollars, ce qui porte le total de l'aide de l'État à 4 milliards de dollars, soit environ 31 000 dollars par agriculteur. Ainsi,

Graphique 5-5

Resserrement des marges bénéficiaires, provinces des Prairies, 1961-1985[1]



1 La ligne pleine indique le prix que l'agriculteur moyen reçoit pour chaque unité de production – p. ex., celui qu'il reçoit pour un boisseau de blé. La ligne pointillée indique les coûts autres que ceux de main-d'œuvre que l'agriculteur doit assumer pour chaque unité de production. Enfin, la ligne en tirets indique ce que l'agriculteur aurait gagné s'il avait touché le salaire industriel moyen, après avoir prévu un rendement pour tous les facteurs de production matériels de son exploitation.

SOURCE Cloutier et Wesa, « Aggregate provincial agricultural cost functions ».

dans les toutes dernières années, les subventions du gouvernement formaient presque l'intégralité des revenus agricoles nets des agriculteurs des Prairies (graphique 5-6).

Le revenu hors ferme

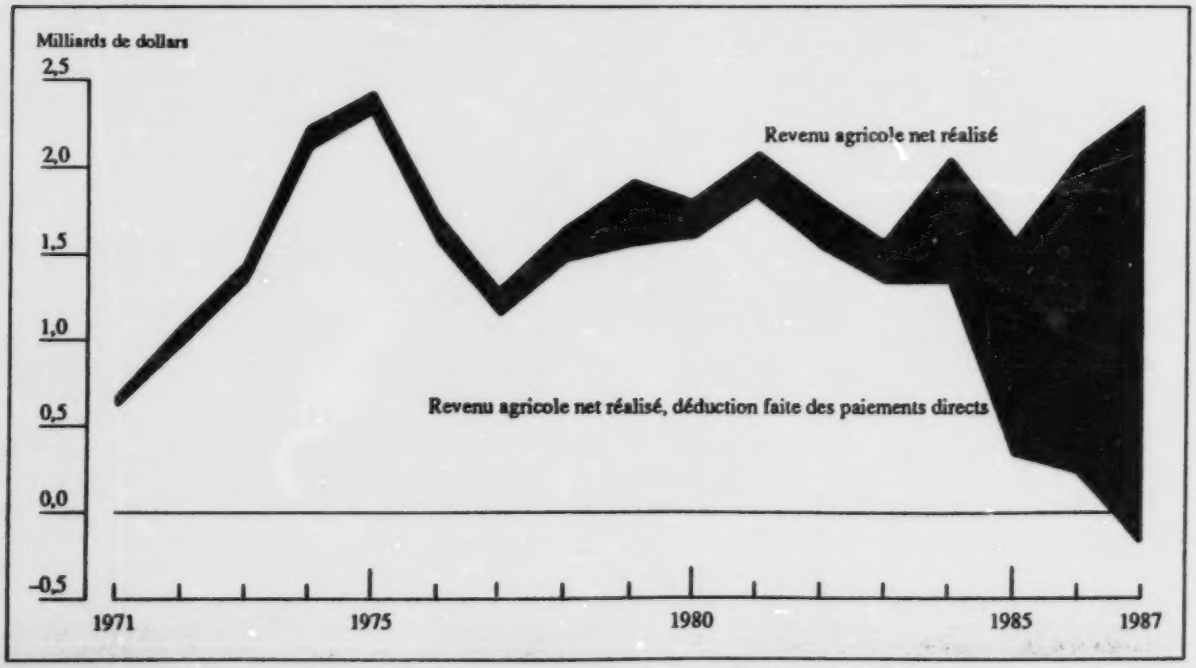
Au Canada, les familles d'agriculteurs tirent une part croissante de leurs revenus de sources non agricoles. En effet, alors que les revenus hors ferme représentaient moins de 10 % de leurs revenus à la fin des années 40, ils en constituaient presque 50 % au début des années 80. Pendant plusieurs décennies, c'est le travail à l'extérieur de la ferme qui a contribué le plus à l'accroissement des revenus non agricoles; au cours de la dernière décennie, toutefois, les revenus provenant des investissements non agricoles ont aussi augmenté de façon notable.

Suivant cette tendance généralisée au Canada, les revenus hors ferme des familles d'agriculteurs de la Saskatchewan se sont accrus dans l'après-guerre. La plus grande partie de ces revenus provenait de salaires et traitements et, dans une proportion beaucoup plus faible, d'investissements non agricoles. Une enquête menée auprès de certaines collectivités de la Saskatchewan indique qu'en 1975, seulement le tiers des ménages du secteur agricole comptaient un membre qui gagnait un revenu en dehors de la ferme; en 1987, c'était bien plus de la moitié (58 %). Les hommes occupaient des emplois dans les industries de transformation, la construction et les métiers. Les femmes, par contre, étaient surtout présentes dans les services, travaillant par exemple dans un bureau ou dans les ventes, l'enseignement, la médecine et les soins de santé. L'accroissement du travail en dehors de la ferme est allé de pair avec celui de la représentation des femmes dans la population active.

Dans les années 80, le revenu non agricole en Saskatchewan a dépassé de beaucoup le revenu agricole. En 1985, par exemple, il s'élevait à environ 20 000 dollars par agriculteur, ce qui représentait en gros les trois quarts du revenu agricole moyen d'une famille. Les salaires et traitements hors ferme ainsi que les autres revenus tirés d'un travail indépendant non agricole constituaient plus des deux tiers de ces revenus, alors que les revenus de placements et les prestations au titre de la sécurité de la vieillesse en formaient un cinquième; le solde était composé en grande partie

Graphique 5-6

Paiements directs du gouvernement et revenu net réalisé, région des Prairies, 1971-1987



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

Tableau 5-1

Provenance des revenus hors ferme des familles agricoles, provinces des Prairies, 1985

	Manitoba	Saskatchewan	Alberta
		En pourcentage	
Salaires et traitements hors ferme	62	61	65
Travail indépendant	7	7	9
Revenus de placement	14	16	13
Pension de sécurité de la vieillesse	7	7	5
Revenus de retraite	2	3	3
Allocations familiales	3	3	2
Prestations d'assurance-chômage	3	2	2
Autres revenus	2	1	1
Total	100	100	100
		En dollars	
Revenus hors ferme et autres revenus de la famille	17 231	18 992	23 847

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

des allocations familiales et des prestations d'assurance-chômage (tableau 5-1).

Si l'on tient compte du fait que, durant les années plus favorables (de 1974 à 1984), les revenus agricoles dans les Prairies – c'est-à-dire les revenus agricoles réalisés nets, dont on déduit les paiements directs du gouvernement – se situaient entre 9 000 et 15 000 dollars par année, le revenu hors ferme est très important pour les familles du secteur agricole. Mais il peut aussi s'avérer précaire, car il dépend dans une large mesure de l'existence, dans les collectivités – souvent rurales – des environs, des services tels que les écoles, les hôpitaux, les magasins locaux, etc. La viabilité de ces établissements peut dépendre, en retour, du nombre de familles agricoles vivant dans la région avoisinante. Lorsque ce nombre diminue, la nécessité de fournir ces services diminue elle aussi, et les possibilités d'emploi peuvent fort bien disparaître.

L'adaptation

Dans le passé, les variations de la demande des produits agricoles en provenance des Prairies qui étaient engendrées par un accroissement de la consommation intérieure et du volume des exportations suffisaient à peine à assurer aux agriculteurs un revenu satisfaisant. L'adoption de nouvelles techniques de production a permis d'accroître la productivité agricole, mais elle n'a pas réussi à générer suffisamment de revenus. Pour cela, il fallait que les agriculteurs augmentent en même temps la taille de leurs exploitations.

L'adaptation des exploitations agricoles

Au cours des 20 à 30 dernières années, les agriculteurs des Prairies ont apporté des modifications majeures à leur

Tableau 5-2

Taux de croissance de la production[1], cultures et bétail, provinces des Prairies, 1961-1985

En pourcentage

	Manitoba	Saskatchewan	Alberta
Cultures			
Blé	3,7	1,8	3,0
Avoine	–4,6	..	–1,3
Orge	9,8	7,7	5,4
Canola	15,5	7,3	10,5
Seigle	5,4	4,3	2,5
Lin	3,2	–0,2	–5,6
Légumes	6,5	6,9	0,5
Moyenne	4,8	2,6	3,7
Bétail			
Gros bovins et veaux	1,5	0,4	2,1
Porcs	4,5	0,1	0,5
Moutons et agneaux	–2,2	–3,6	–3,9
Lait	–1,2	–2,4	–0,6
Volaille	1,5	–0,1	3,1
Œufs	1,6	–2,0	–0,2
Laine, miel et fourrures	0,4	2,7	0,4
Moyenne	1,6	–0,1	1,3
Cultures et bétail	3,4	2,0	2,5

1 Mesuré en dollars constants de 1981.

SOURCE J. E. Cloutier et L. M. Wess, « Aggregate provincial agricultural cost functions for the three Prairie provinces », Conseil économique du Canada, Document n° 352, juillet 1988.

production et à l'utilisation qu'ils font de leurs ressources. Entre 1961 et 1985, par exemple, la production agricole s'est accrue à un taux annuel d'environ 2,5 %, mais les variations d'une année à l'autre étaient importantes et la croissance était un peu plus lente en Saskatchewan et un peu plus rapide au Manitoba (tableau 5-2). Cette croissance est due en grande partie à l'augmentation de la production végétale, celle du canola et de l'orge ayant apporté une contribution supérieure à la moyenne pour l'ensemble des trois provinces. Du côté de l'élevage, la situation était partagée : ce sont les bovins et la volaille qui contribuaient à accroître la production de l'Alberta, tandis que c'était les porcs au Manitoba. En Saskatchewan, l'augmentation du cheptel a été faible, sinon nulle, car les faibles gains réalisés dans l'élevage de bovins et de porcs ne suffisaient même pas à compenser les pertes subies dans le secteur des produits laitiers et de la volaille. Pour cette raison, les agriculteurs de la Saskatchewan ont préféré accroître leur production végétale au lieu de diversifier leurs activités en se lançant dans l'élevage.

Au cours de la même période, les agriculteurs des Prairies ont modifié leur utilisation des ressources disponibles (tableau 5-3). Ils ont investi massivement dans le matériel et l'équipement, utilisé davantage les engrais et les pesticides pour mieux exploiter des superficies cultivées plus étendues et ont eu davantage recours aux emprunts pour acquérir de nouvelles terres. Mais ils ont réduit la contribution du travail. La diminution de la main-d'œuvre a surtout pris la forme d'une réduction du nombre d'agriculteurs et, dans une certaine mesure, d'un recul du travail non rémunéré. Cette utilisation des ressources reflète la tendance, ancrée depuis longtemps chez les agriculteurs, à substituer du capital et d'autres facteurs de production matériels au travail.

Tableau 5-3

Variation des facteurs de production agricoles, provinces des Prairies, 1961-1985

En pourcentage

	Manitoba	Saskatchewan	Alberta
Travail	–1,4	–2,9	–2,2
Capital	1,8	1,5	2,1
Facteurs de production matériels	5,0	4,1	4,7

SOURCE Cloutier et Wesa, « Aggregate provincial agricultural cost functions ».

L'adaptation en dehors de la ferme

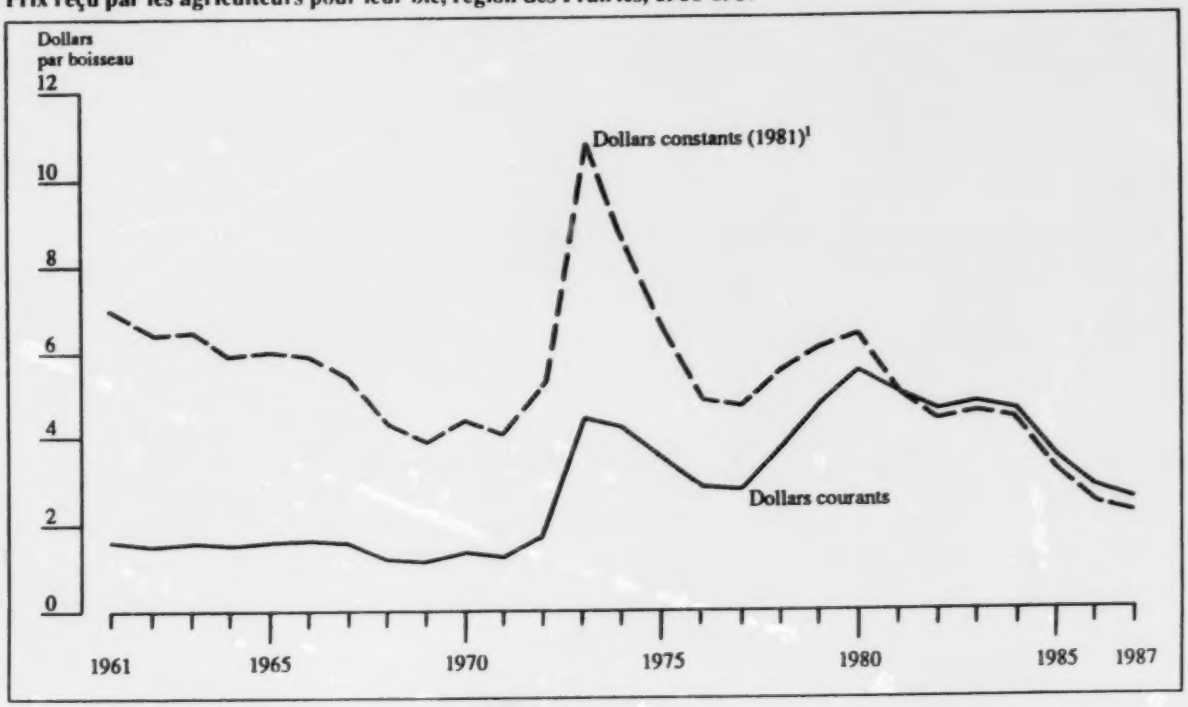
En vue de maintenir la croissance des revenus agricoles, les agriculteurs des Prairies – tout comme ceux des autres pays industrialisés, d'ailleurs – ont amélioré le rendement de leurs cultures et du bétail, mécanisé les activités agricoles et augmenté la taille des exploitations. Même si on avait pu adopter de nouvelles technologies et agrandir les fermes sans qu'il en coûte un sou, la réduction du nombre d'exploitations aurait à peine permis aux agriculteurs qui conservaient leur entreprise d'augmenter leurs revenus. Mais la technologie a son prix, qui peut être élevé. Pour tenter d'atteindre cet objectif à long terme, les producteurs se sont lancés dans des dépenses qui en entraînaient d'autres : il leur a fallu acheter des nouvelles machines agricoles, puis des terres à prix fort, avec pour conséquence qu'ils se sont rapidement endettés.

Il est surprenant de voir la rapidité avec laquelle les agriculteurs réagissent à une hausse du prix des produits et, par ailleurs, la lenteur avec laquelle ils réagissent à un accroissement du coût des facteurs de production. Après une décennie de stabilité, le prix du boisseau de blé a bondi pour passer de moins de 2 dollars en 1972 à plus de 4 dollars en 1974. Les agriculteurs ont alors augmenté leur production et continué de l'augmenter à mesure que les prix montaient. En 1980, le prix du boisseau de blé avait atteint un sommet de près de 6 dollars. Entre le début des années 70 et le début des années 80, les agriculteurs des Prairies ont plus que doublé leur production de blé. En termes réels, toutefois, le prix du blé, pondéré par celui des facteurs de production, a commencé à baisser en 1974 et, après un faible redressement, a continué de fléchir jusque dans les années 80 (graphique 5-7). C'est comme si les agriculteurs souffraient, en période d'attentes inflationnistes, d'« illusion monétaire », ce mal qui a frappé également bien des gens dans d'autres secteurs de l'économie. Cela peut aider à comprendre pourquoi tant d'agriculteurs se sont retrouvés sans ressources après le resserrement des marges bénéficiaires et qu'ils sont maintenant incapables de rembourser leurs dettes.

Mais on peut aussi expliquer cette situation par le fait qu'il est très pénible pour un agriculteur d'abandonner sa ferme pour prendre un emploi dans un autre secteur. Une analyse statistique de l'emploi dans le secteur agricole des Prairies indique que le processus d'adaptation structurelle, qui se manifeste par le passage des travailleurs du secteur agricole aux autres secteurs, se fait sous l'influence de trois facteurs : les prix des produits agricoles, les possibilités d'emploi à l'extérieur de la ferme et les subventions de l'État. La hausse des prix agricoles ralentit le processus

Graphique 5-7

Prix reçu par les agriculteurs pour leur blé, région des Prairies, 1961-1987



1 Prix dégonflés au moyen de l'indice des prix des facteurs de production agricoles.
SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

d'adaptation, tandis que le recul du chômage dans le reste de l'économie a pour résultat de l'accélérer.

Dans les Prairies, et particulièrement en Saskatchewan, l'agriculture exerce une grande influence sur le reste de l'économie. Lorsque les prix des produits agricoles sont à la hausse, l'agriculture stimule l'activité économique de la province. Lorsqu'ils sont à la baisse, l'agriculture fait ralentir le reste de l'économie et contribue à accroître le chômage dans la province. Il devient ainsi plus difficile pour les agriculteurs de trouver un emploi non agricole dans leur région. Autrement dit, le moment ne semble jamais propice pour abandonner l'exploitation agricole, que les prix agricoles soient bas ou élevés.

Aux mécanismes du marché libre sont venus se greffer les programmes publics. Beaucoup d'entre eux subventionnent certains produits spécifiques. Par exemple, le Programme spécial canadien pour les grains, qui a été créé en 1986-1987, accordait des subventions aux agriculteurs des Prairies qui pratiquaient certaines cultures. Mais, comme nous le verrons au chapitre 7, ce programme ainsi que ceux qui font monter les taux de rendement du commerce des céréales au-dessus des niveaux fixés par la libre concurrence faussent les signaux du marché, n'encouragent pas les agriculteurs à diversifier leurs activités par l'élevage et, par conséquent, entravent le processus d'adaptation des ressources dans l'entreprise agricole. De plus, certains indices donnent à penser que les programmes gouvernementaux ont plutôt ralenti le déplacement de l'emploi du secteur agricole vers les autres secteurs.

Les gains de productivité

Au cours des dernières décennies, l'emploi agricole a régressé dans les Prairies à un taux annuel moyen de 2,2 %; ce recul a été un peu plus rapide en Saskatchewan et un peu plus lent au Manitoba. Malgré cela, le volume de la production agricole s'est accru de plus de 50 %. À mesure que les agriculteurs en âge de le faire prenaient leur retraite et que beaucoup de jeunes délaissaient l'agriculture pour travailler dans d'autres secteurs, une bonne partie des terres a été absorbée par de plus grandes exploitations. Elles ont pu ainsi être exploitées à l'aide de tracteurs plus puissants, et de

moissonneuses-batteuses et de camions plus gros. La production réelle ayant augmenté pendant que diminuait le nombre de personnes ayant un emploi dans l'agriculture, la production par travailleur s'est accrue à un taux annuel moyen de près de 5 %. Ce phénomène est dû, en proportions à peu près égales, à la réduction de l'emploi dans l'agriculture et aux gains de productivité qui ont pu être réalisés grâce à l'application de nouvelles techniques et de meilleures méthodes de gestion.

Il importe ici de noter que les gouvernements n'ont pas accordé de soutien à l'adaptation structurelle qui s'est effectuée avec le déplacement de l'emploi du secteur agricole vers le secteur non agricole ni n'ont tenté de faciliter la transition aux gens qui quittaient l'agriculture pour d'autres secteurs. Au contraire, le financement par l'État a surtout servi à financer des recherches menées dans les fermes expérimentales, les universités et les laboratoires. Cette aide avait pour but de retarder le processus d'adaptation et de retenir les gens sur leur ferme. L'adaptation s'est donc faite non pas parce qu'elle a été encouragée par les politiques, mais bien parce que le bas niveau et l'incertitude des revenus agricoles ont forcé les agriculteurs à quitter leurs terres.

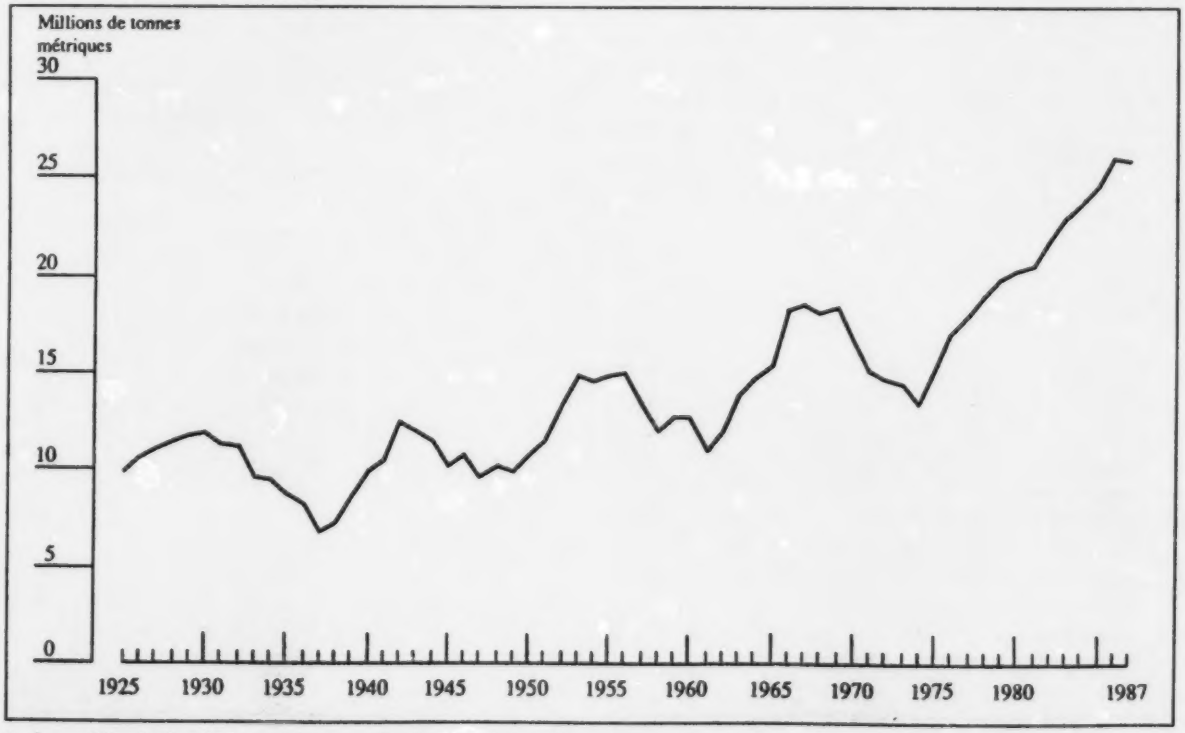
6 La crise agricole dans les Prairies

La crise que traverse l'économie céréalière des Prairies est une conséquence du surplus de céréales offert sur les marchés mondiaux, de la chute abrupte des prix du blé et des céréales secondaires et, enfin, de la sécheresse qui sévit dans la région. Cependant, il ne s'agit pas là d'un événement isolé, mais bien d'une évolution qui s'inscrit dans le long terme. Les statistiques montrent que les variations atmosphériques à l'échelle mondiale influent sur la production céréalière et les prix du marché selon un profil cyclique particulier. De fait, la récurrence des cycles dans la production canadienne de blé est plutôt frappante. Depuis le début des années 20, des variations de production se produisent à des intervalles de 12 à 13 ans en moyenne (graphique 6-1). Le plus récent ralentissement, qui a fait suite à une période de croissance un peu plus longue, a été déclenché par une combinaison de facteurs, dont l'intervention, à l'échelle internationale, de l'État dans la production agricole. Au milieu des années 80, toutefois, la sécheresse qui sévissait sporadiquement a contribué à faire baisser le rendement des récoltes au Canada, et la situation de 1988 rappelle certaines des pires campagnes agricoles de l'histoire.

Ces fluctuations de l'offre, des prix des produits agricoles et des conditions atmosphériques touchent tous les

Graphique 6-1

Production canadienne de blé, 1925-1987[1]



1 Le graphique indique ici les variations annuelles des moyennes mobiles quinquennales, mesurées en fin d'année. Par conséquent, le chiffre correspondant à 1987 est la moyenne pour la période de cinq ans comprise entre 1983 et la fin de 1987.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

agriculteurs des Prairies, mais à des degrés divers. L'examen que nous avons fait des tendances fondamentales de l'agriculture des Prairies au chapitre 5 était fondé sur les moyennes provinciales, de sorte qu'il ne nous renseignait pas sur les expériences différentes vécues dans les divers types d'exploitations agricoles. Dans le présent chapitre, nous étudierons l'incidence que les facteurs susmentionnés ont eue sur la situation financière des exploitations agricoles, mais en faisant ressortir les différences entre les grandes et les petites fermes, entre les exploitations spécialisées dans la culture ou dans l'élevage, entre les sous-régions d'une même province, entre les agriculteurs à plein temps ou à temps partiel et, enfin, entre les agriculteurs en début de carrière et ceux qui sont sur le point de prendre leur retraite.

Une situation financière difficile

On a réalisé diverses enquêtes pour déterminer l'ampleur de la crise financière dans le secteur agricole canadien. Deux des plus récentes études reposaient sur des enquêtes-échantillons effectuées à l'aide de techniques d'estimation quelque peu différentes. La Société du crédit agricole (SCA) et Agriculture Canada ont essayé d'estimer le nombre d'entreprises agricoles en difficulté financière en fonction de leur « capacité de service de la dette ». Les estimations de la SCA, toutefois, étaient fondées sur une enquête menée auprès des emprunteurs alors que celles d'Agriculture Canada étaient tirées d'une enquête auprès des prêteurs.

L'enquête de la SCA

Pour déterminer la capacité de service de la dette des agriculteurs, la SCA a établi qu'un agriculteur est « insolvable » s'il utilise 40 % ou plus de ses ventes pour assurer le service de sa dette, si ses emprunts dépassent ses investissements de 10 %, ou si les fonds propres de l'entreprise représentent moins de 15 % de l'actif. Toujours d'après la SCA, un agriculteur éprouve des « difficultés de trésorerie » s'il consacre entre 25 et 40 % de son chiffre d'affaires au service de la dette, si ses emprunts dépassent ses investissements de 5 %, ou si ses avoirs propres se situent entre 15 et 40 % de l'actif. Tous les autres agriculteurs sont considérés comme « stables ». Les estimations de la SCA s'appuyaient sur quelque 4 000 dossiers d'une enquête menée auprès des agriculteurs en 1984, laquelle a été par la suite mise à jour pour refléter la situation financière de janvier 1987.

L'enquête d'Agriculture Canada

Agriculture Canada a, de son côté, distingué trois catégories d'emprunteurs : les exploitations agricoles « non viables », les exploitations « en difficulté » et les exploitations « vulnérables ». Les exploitations non viables sont celles qui sont en faillite, leurs créanciers ayant entrepris, ou ayant l'intention d'entreprendre, des demandes de paiement; les exploitations en difficulté sont celles qui pourraient ne plus être viables dans les deux prochaines années; enfin, les exploitations vulnérables sont celles qui ne peuvent respecter leurs échéances de paiement, mais qui peuvent survivre. Les estimations statistiques ont été effectuées après une enquête réalisée en mars 1986 auprès des prêteurs et après discussion avec les représentants régionaux de la Société du crédit agricole, des établissements de crédit provinciaux et les banques privées au sujet des trois catégories de difficultés financières. Le pourcentage estimé de clients de chaque catégorie a été déterminé après consultation de ces représentants. Certains ajustements ont été effectués pour tenir compte du double comptage, puisque l'enquête indiquait que certaines exploitations possédaient plus d'un compte.

Les deux enquêtes ont indiqué que la plupart des agriculteurs des Prairies se trouvaient dans une situation financière stable, c'est-à-dire qu'ils n'étaient pas en difficulté. Selon les estimations de la SCA, 60 à 80 % des agriculteurs n'éprouvaient pas de difficultés financières graves, 20 à 30 % avaient des problèmes de trésorerie et 5 à 10 % étaient insolvables. Les estimations d'Agriculture Canada étaient plus favorables : seulement 10 à 15 % des exploitations étaient considérées comme étant en difficulté financière, et 2 à 3 % comme « non viables ». Ces écarts s'expliquent en partie par les différences entre les techniques d'enquête et les définitions utilisées. Il semble, par exemple, que les exploitations définies par Agriculture Canada comme étant « en difficulté » et « non viables » correspondent *grosso modo* à la catégorie des « insolvables » dans les estimations de la SCA. Or, dans les deux enquêtes, cette catégorie comprend entre 5 et 10 % des exploitations.

L'analyse du Conseil

L'analyse du Conseil aboutit à des estimations qui se situent entre les résultats des deux enquêtes précitées. Elle fournit également, pour la première fois, des estimations détaillées sur les difficultés financières, selon le type et la taille de l'exploitation agricole ainsi que la région agricole de chaque province. Elle montre aussi le lien qui existe entre la productivité et les difficultés financières. Pour parvenir à ces estimations, nous avons utilisé les données des recense-

ments de 1981 et de 1986 et en avons fait des projections pour 1987 en mettant à contribution les données fiscales disponibles. Nous avons évalué l'ampleur de la crise financière qui sévissait dans le secteur agricole des Prairies en groupant quelque 130 000 exploitations en 20 catégories, selon les ratios d'endettement à l'actif et aux liquidités. Nous distinguons également les « exploitations céréalières », les « exploitations spécialisées », les « exploitations d'élevage » et les « exploitations mixtes »; nous les regroupons en régions à l'intérieur de chaque province; de plus, nous distinguons les « petites exploitations marginales », les « exploitations commerciales de taille moyenne » et les « grandes exploitations ». Nous avons ensuite fait une évaluation des difficultés financières en 1985, alors que le prix moyen du blé était encore à 3,60 $ le boisseau, et en 1987, quand ce prix a atteint son plancher.

Les difficultés en 1985

D'après les résultats de notre étude, environ 30 000 des 130 000 agriculteurs des Prairies, c'est-à-dire près du quart, étaient, à des degrés divers, en difficulté financière en 1985. La situation d'une exploitation était considérée comme « stable » lorsque le revenu familial, déduction faite des dépenses d'exploitation annuelles (intérêts et remboursements des emprunts), était suffisamment élevé pour couvrir les dépenses vitales. Selon cette définition, plus des trois quarts des exploitations des Prairies étaient stables en 1985, cette proportion étant quelque peu plus élevée en Alberta et légèrement inférieure en Saskatchewan et au Manitoba (tableau 6-1). La situation des exploitations était considérée comme « vulnérable » lorsque le revenu familial, abstraction faite des prélèvements sur l'épargne accumulée, ne suffisait pas tout à fait pour faire face aux dépenses courantes de la famille. Nos résultats indiquent que 10 % des exploitations entraient dans cette catégorie. Une ferme était jugée « en difficulté » lorsqu'il ne restait que peu de revenu, sinon aucun, pour financer les dépenses familiales, comme c'était le cas pour 9 % des fermes. Lorsque les dépenses agricoles dépassaient le revenu familial, l'exploitation était considérée comme « non viable ». C'était le cas pour 4 % des exploitations et, encore une fois, la situation était moins fréquente en Alberta qu'en Saskatchewan ou au Manitoba. Pour tous les cas, le niveau critique des dépenses familiales avait été fixé à 14 000 dollars par année et correspondait en gros à la somme minimale nécessaire pour nourrir, habiller et loger une famille dans une région rurale.

Tableau 6-1

Répartition des revenus nets en espèces des agriculteurs, selon la situation financière, provinces des Prairies, 1985 et 1987

	Manitoba		Saskatchewan		Alberta		Total des trois provinces	
	1985	1987	1985	1987	1985	1987	1985	1987
				En pourcentage				
Répartition des exploitations :								
Exploitations stables	73	67	75	72	81	74	77	72
Exploitations vulnérables	12	12	10	11	8	9	10	10
Exploitations en difficulté	10	8	10	8	7	7	9	8
Exploitations non viables	5	13	5	9	3	10	4	10
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
				En dollars				
Revenus nets en espèces :								
Exploitations stables	38 160	26 710	38 881	24 881	39 493	35 790	38 999	29 344
Exploitations vulnérables	23 743	13 571	22 581	9 546	26 839	24 185	24 193	15 206
Exploitations en difficulté	8 335	–10 158	7 868	–10 416	4 221	–7 278	6 827	–9 345
Exploitations non viables	–1 107	–24 974	–4 045	–25 989	–7 716	–36 091	–4 864	–29 529
Total	31 414	15 658	32 187	15 688	34 447	24 521	32 888	18 957

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des totalisations spéciales de Statistique Canada.

La crise de 1987

Avec la chute catastrophique des prix des céréales en 1987, la proportion des exploitations en difficulté financière est passée de 23 à 28 %, celle des exploitations non viables de 4 à 10 %. Les dépenses dépassaient le revenu familial dans une exploitation sur 10 des Prairies. Le revenu en espèces ne pouvait couvrir les dépenses vitales, lesquelles devaient être financées à même l'épargne, de nouveaux emprunts ou des transferts de fonds publics. Même dans le cas des exploitations en difficulté, où le ratio de l'endettement à l'actif était un peu moins élevé, les dépenses en espèces dépassaient en moyenne le revenu familial. Et bien que leur situation financière soit un peu meilleure que celle des exploitations non viables, ces exploitations ne pourraient subsister que pendant un temps limité avant de tomber dans cette catégorie.

La taille des exploitations

À peu près 60 % des exploitations des Prairies étaient de taille commerciale, avec un chiffre d'affaires annuel d'environ 100 000 dollars. Environ la moitié d'entre elles étaient exploitées par des agriculteurs âgés de 35 à 64 ans, qui travaillaient à plein temps. Presque tous les autres agriculteurs (environ 40 %) exploitaient des entreprises marginales de petite taille, et réalisaient des ventes annuelles de moins de 20 000 dollars; la moitié d'entre eux travaillaient à plein temps sur leur ferme. De plus, on comptait une petite proportion (pas tout à fait 2 %) de grandes exploitations constituées en sociétés (mais appartenant pour la plupart à une famille et gérée par elle) avec un chiffre d'affaires moyen d'environ 500 000 dollars.

En 1985, les fermes commerciales représentaient presque 80 % des ventes totales de produits agricoles. Le reste était partagé entre les petites exploitations marginales et les grandes exploitations constituées en sociétés. Les petites fermes marginales, qui représentaient environ 40 % du total, produisaient moins que les grandes exploitations constituées en sociétés (tableau 6-2).

On pourrait s'attendre à ce que ce soit les petites exploitations marginales qui connaissent les difficultés financières les plus graves. La situation était pourtant tout autre. Notre analyse indique en effet que les agriculteurs qui occupaient des emplois en dehors de la ferme et exploitaient à temps partiel de petites entreprises marginales étaient moins touchés par la crise agricole que ceux qui exploitaient des entreprises de grande taille (tableau 6-3). Beaucoup d'entre eux ont échappé à la crise, non seulement parce qu'ils gagnaient des revenus non agricoles, mais aussi parce qu'ils n'avaient eu auparavant qu'un accès limité au financement agricole. Quant aux agriculteurs marginaux dont la majorité des revenus provenait de la ferme, ils ont réussi à surmonter la situation difficile de 1985, mais ils ont dû faire face à de très graves difficultés après l'effondrement des prix des céréales en 1987.

Certains propriétaires de grandes exploitations – qu'ils travaillent à plein temps ou à temps partiel – ont connu de semblables difficultés. Leurs ventes s'élevaient, en moyenne, à plus de cinq fois celles des exploitations marginales, mais ils avaient davantage de dettes et le fardeau des paiements d'intérêts était plus lourd pour eux. Dans ce groupe, ce sont les jeunes agriculteurs débutants qui ont été

Tableau 6-2

Répartition des exploitations et des ventes agricoles, selon la taille et le statut, et selon le groupe d'âge de l'exploitant, région des Prairies, 1985

En pourcentage

	Nombre d'exploitations	Ventes agricoles
Petites exploitations marginales	38,0	8,6
Agriculteurs à temps partiel		
De moins de 35 ans	5,7	1,1
De 35 à 64 ans	11,1	2,0
Agriculteurs à plein temps		
De moins de 35 ans	4,4	1,2
De 35 à 64 ans	16,8	4,3
Exploitations commerciales	60,0	77,5
Agriculteurs à temps partiel		
De moins de 35 ans	2,2	2,3
De 35 à 64 ans	3,7	4,3
Associés à plein temps		
De moins de 35 ans	7,5	9,7
Agriculteurs à plein temps		
De moins de 35 ans	2,0	4,4
De 35 à 64 ans	32,4	49,3
Agriculteurs âgés		
De 65 ans ou plus	12,2	7,5
Grandes exploitations constituées en sociétés	2,0	13,9
Capital détenu majoritairement par la famille	1,5	9,4
Capital détenu majoritairement par d'autres	0,5	4,5
Ensemble des exploitations	100,0	100,0

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des totalisations spéciales de Statistique Canada.

Tableau 6-3

Répartition des exploitations, selon le statut et la taille, et selon le statut et le groupe d'âge de l'exploitant, région des Prairies, 1987

En pourcentage

	Situation financière				
	Non viable	Difficile	Vulnérable	Stable	Total
Petites exploitations marginales	12	6	10	73	100
Agriculteurs à temps partiel					
De moins de 35 ans	9	6	14	71	100
De 35 à 64 ans	4	2	7	87	100
Agriculteurs à plein temps					
De moins de 35 ans	23	10	14	53	100
De 35 à 64 ans	15	6	10	69	100
Exploitations commerciales	9	9	11	72	100
Agriculteurs à temps partiel					
De moins de 35 ans	14	15	22	49	100
De 35 à 64 ans	8	9	14	69	100
Associés à plein temps					
De moins de 35 ans	15	18	18	48	100
Agriculteurs à plein temps					
De moins de 35 ans	15	14	16	56	100
De 35 à 64 ans	8	8	9	75	100
Agriculteurs âgés					
De 65 ans ou plus	6	3	7	84	100
Grandes exploitations constituées en sociétés	16	9	11	64	100
Capital détenu majoritairement par la famille	12	9	12	67	100
Capital détenu majoritairement par d'autres	27	9	10	54	100
Ensemble des exploitations	10	8	10	72	100

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des totalisations spéciales de Statistique Canada.

les plus durement touchés. En effet, dans la catégorie des agriculteurs de moins de 35 ans, pratiquement un agriculteur sur deux, en 1987, était à un degré ou à un autre en difficulté financière, et un sur six ou sept n'avait pas suffisamment de revenus en espèces pour subvenir aux besoins de sa famille une fois qu'il avait fait les paiements sur ses emprunts. Par contre, un très petit nombre d'agriculteurs à la retraite – des gens de plus de 65 ans – connaissaient des problèmes financiers. Ils n'ont pas été touchés par la crise parce que très peu d'entre eux avaient emprunté, que ce soit pour financer des dépenses d'exploitation ou pour acheter de nouvelles terres. Parmi ceux qui avaient emprunté, certains avaient hypothéqué leur propre exploitation pour aider un fils ou une fille à acheter une terre.

Les types d'exploitation

Comme nous l'avons déjà mentionné, nous avons fait dans notre analyse une distinction entre les exploitations céréalières, les exploitations d'élevage, les exploitations spécialisées et les exploitations mixtes. Nous avons classé comme exploitations céréalières ou d'élevage les entreprises dont les deux tiers des ventes au moins provenaient, respectivement, des céréales ou du bétail. Les fermes laitières et les fermes potagères étaient considérées comme des exploitations spécialisées. Les exploitations produisant à la fois des céréales et du bétail étaient définies comme des exploitations mixtes lorsque le tiers au moins, mais pas plus

des deux tiers, de leurs ventes provenait soit des céréales soit du bétail.

En 1981, les prix des récoltes et du bétail dans les Prairies étaient d'environ 30 % supérieurs à la moyenne des 25 dernières années. En 1985, l'indice du prix des céréales était tombé de 10 points de pourcentage environ au-dessous de l'indice du prix du bétail; en 1987, cette baisse s'est accentuée. On pourrait être tenté de conclure que les exploitations mixtes se trouvaient dans une meilleure situation financière que les exploitations céréalières, mais nous avons découvert que c'était plutôt l'inverse (tableau 6-4). Plusieurs facteurs contribuent à expliquer ce paradoxe, notamment les écarts entre les régions pour ce qui est de la production agricole, l'évolution des coûts et de la productivité, les différences entre les revenus hors ferme, et les programmes gouvernementaux.

Les régions agricoles

La région des Prairies, où sont concentrés les trois quarts des terres cultivées du Canada, s'étend des Rocheuses jusqu'à la pointe ouest des Grands Lacs; elle a un climat continental caractérisé par des hivers froids, des étés courts et des précipitations peu nombreuses. Le climat et le sol sont favorables à la production du blé dur de printemps, dont la qualité est excellente. L'Alberta produit plus de bétail que les deux autres provinces, et la Saskatchewan fournit les deux tiers du blé canadien ainsi que de grandes quantités d'autres céréales. L'agriculture du Manitoba est un peu plus diversifiée, principalement en raison de précipitations plus abondantes, et le profil de sa production se situe entre ceux des deux autres provinces.

Ces caractéristiques des trois provinces se reflètent dans la répartition des différents types d'exploitation. Ainsi, la plupart des agriculteurs des Prairies tirent de la vente de céréales plus de la moitié de leurs revenus agricoles – un peu moins de la moitié des agriculteurs d'Alberta, plus de la moitié de ceux du Manitoba et près des trois quarts de ceux de la Saskatchewan (tableau 6-5). Le nombre d'éleveurs est, par conséquent, beaucoup moins important.

En Alberta, où l'élevage a toujours été l'activité dominante, le nombre des agriculteurs qui se trouvaient dans une situation financière non viable en 1987 était presque aussi important que celui de la Saskatchewan, où prédominait la culture céréalière (tableau 6-6). Au Manitoba, la proportion d'agriculteurs dans cette situation était légèrement plus élevée. Mais ce qui est plus important encore à noter, c'est que, dans l'ensemble des trois provinces, le nombre d'exploitations mixtes – celles dont les ventes de bétail représentent entre le tiers et les deux tiers du chiffre d'affaires

Tableau 6-4

Répartition des exploitations, selon la situation financière et le type de production, région des Prairies, 1985 et 1987

En pourcentage

	Situation financière				
	Non viable	Difficile	Vulnérable	Stable	Total
1985					
Ensemble des exploitations	4	9	10	77	100
Exploitations céréalières	2	8	9	81	100
Exploitations d'élevage	3	8	9	80	100
Exploitations spécialisées	4	10	13	73	100
Exploitations mixtes	11	13	13	63	100
1987					
Ensemble des exploitations	10	8	10	72	100
Exploitations céréalières	8	8	10	74	100
Exploitations d'élevage	9	5	10	76	100
Exploitations spécialisées	11	8	15	67	100
Exploitations mixtes	17	10	12	62	100

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des totalisations spéciales de Statistique Canada.

Tableau 6-5

Répartition des exploitations selon le type de production, provinces des Prairies, 1985
En pourcentage

	Manitoba	Saskatchewan	Alberta
Exploitations céréalières	54	71	42
Exploitations d'élevage	17	8	30
Exploitations spécialisées	9	2	8
Exploitations mixtes	20	19	20
Total	100	100	100

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des totalisations spéciales de Statistique Canada.

total – aux prises avec de très graves difficultés financières était supérieur au nombre d'exploitations céréalières dans la même situation.

Pour analyser les caractéristiques agricoles des sous-régions, nous avons divisé les Prairies en 22 districts – sept en Alberta, neuf en Saskatchewan et six au Manitoba (voir la carte à la page 57). Ces districts se regroupent assez bien en quatre grandes zones pédologiques : la zone de terres brunes dans le sud-est de l'Alberta et le sud-ouest de la Saskatchewan, la zone de terres brun foncé au nord, la zone de terres noires qui borde les deux précédentes à la façon d'un arc-en-ciel, depuis l'ouest de l'Alberta jusqu'au centre de la Saskatchewan et une grande partie du Manitoba et, enfin, la zone de terres grises, qui cerne le nord de l'Alberta et de la Saskatchewan et rejoint le nord et l'est du Manitoba.

L'analyse par district, qui est résumée au tableau 6-6, indique que, dans presque toutes les régions, le pourcentage le plus élevé d'exploitations non viables – c'est-à-dire celles dont les dépenses d'exploitation dépassaient de beaucoup le revenu agricole familial – se trouvait dans la catégorie des exploitations mixtes. L'analyse ne révèle aucun lien évident entre la nature des terres et la viabilité financière des exploitations agricoles. Cela était dû, d'une part, au fait que les données du recensement ne traduisaient pas les tendances du rendement à long terme et, d'autre part, au fait que la taille de l'exploitation, les biens d'équipement agricoles et les autres facteurs de production étaient des éléments dont la grande importance pour le revenu agricole reléguait au second plan certaines différences pédologiques.

Les causes des difficultés financières

En dépit du resserrement des marges bénéficiaires, la plupart des agriculteurs des Prairies – trois sur quatre – ne se trouvent pas en difficulté financière. Les autres, toutefois – 23 % en 1985 et 28 % en 1987 – ont connu certains problèmes. Dans ce groupe, le nombre d'exploitations considérées comme non viables a atteint 10 % en 1987. Leur situation s'explique par un certain nombre de facteurs, notamment par un endettement excessif et une faible productivité.

La dette agricole

En 1987, les agriculteurs qui se trouvaient dans une situation financière difficile ont payé, en moyenne, trois à quatre fois plus d'intérêts que ceux dont la situation était stable (tableau 6-7). De plus, ils n'avaient pas un revenu hors ferme suffisant pour subvenir à leurs besoins et assurer le service de leur dette.

La productivité agricole

Dans l'agriculture des Prairies, les rendements d'échelle sont en moyenne constants ou croissants. On dit qu'ils sont constants si, en doublant des facteurs de production tels que la terre, le travail, le stock de capital et les biens matériels, on double la production d'une ferme de taille moyenne. Les rendements d'échelle sont croissants si, en doublant ces facteurs de production, on fait plus que doubler la production de l'exploitation, à condition, évidemment, que tous les facteurs (y compris le travail et la gestion) soient augmentés dans la même proportion. Souvent, dans la pratique, cela n'est pas possible. Il arrive en effet qu'un propriétaire exploitant travaille tout seul sur sa ferme – sans engager de personnel, donc – et soit plus efficace que s'il exploitait une entreprise plus grande avec des employés. Cela explique, en partie, pourquoi on trouve côte à côte des petites et des grandes exploitations, mais aussi pourquoi les agriculteurs continuent d'accroître les superficies cultivées; ils espèrent accroître leur rendement en exploitant des superficies plus grandes.

Si l'augmentation de la taille de l'exploitation permet d'accroître la production et le rendement, une utilisation plus efficace des ressources agricoles permet aussi de réaliser des gains. En agriculture, comme dans d'autres industries, l'efficacité de l'utilisation des ressources peut être évaluée par la productivité globale des facteurs, c'est-à-dire par l'efficacité avec laquelle les ressources sont converties en production. Dans le cas qui nous occupe, il s'agit de

Tableau 6-6

Proportion des exploitations non viables des provinces des Prairies, selon la région agricole et le type d'exploitation, 1987[1]

En pourcentage

	Zones pédologiques[2]	Type d'exploitation			
		Céréalières	D'élevage	Mixtes	Tous types
Manitoba		**10**	**12**	**19**	**12**
1	N	9	10	17	12
2	N	13	25	29	20
3	N	12	20	23	16
4	N	9	8	13	9
5	G	19	10	--	22
6	G	14	13	33	18
Saskatchewan		**7**	**11**	**17**	**9**
1	BF	6	10	21	11
2	BF	3	7	14	5
3	B	5	16	19	9
4	B	5	14	19	9
5	N	9	11	21	12
6	BF	5	9	12	7
7	BF	8	17	20	11
8	N	7	9	17	9
9	N	8	8	9	9
Alberta		**10**	**7**	**16**	**10**
1	B	10	8	17	12
2	BF	14	8	18	13
3	N	15	6	17	11
4	BF	9	9	15	11
5	N	6	5	11	7
6	G	7	8	15	9
7	G	9	13	22	12
Région des Prairies		**8**	**9**	**17**	**10**

1 Ces estimations indiquent la proportion d'exploitations non viables dans chaque zone pédologique et pour chaque type d'exploitation. Il s'agit de projections effectuées à partir du recensement agricole de 1986 sur une base individuelle, mais ces données ont été corrigées pour tenir compte de l'évolution des prix des principales cultures et du bétail. Par contre, les données ne tiennent pas compte des variations des superficies cultivées ou des chiffres relatifs au bétail et aucune correction n'a été apportée pour refléter les variations du rendement des cultures. Ces estimations ne reflètent que les variations des prix de la production, et non des facteurs de production.

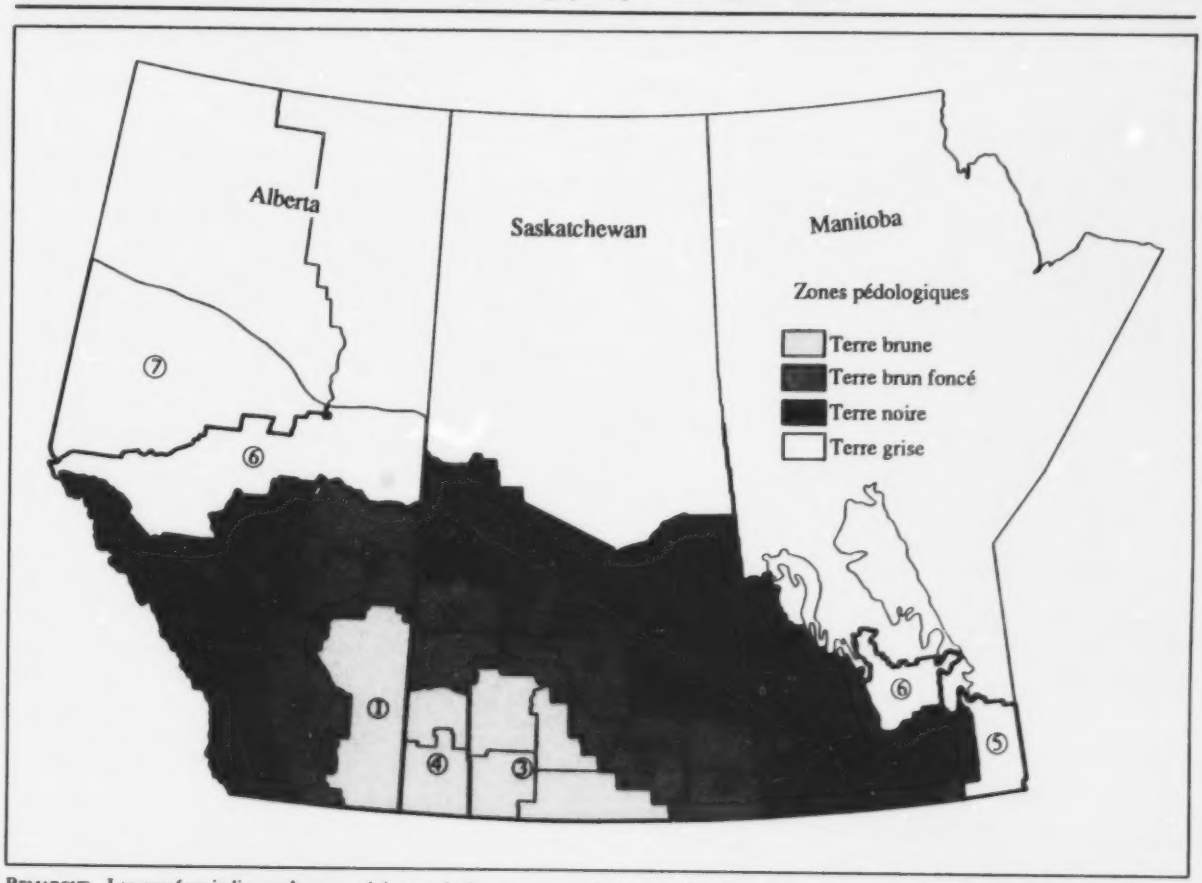
2 B = zone de terres brunes
BF = zone de terres brun foncé
N = zone de terres noires
G = zone de terres grises.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après le recensement agricole de 1986.

comparer l'efficacité d'une exploitation marginale avec celle d'une exploitation commerciale de taille normale, l'efficacité d'une exploitation d'élevage ou d'une exploitation mixte avec celle d'une exploitation céréalière de taille normale et, enfin, l'efficacité d'une exploitation en difficulté financière avec celle d'une exploitation stable.

La productivité des facteurs des petites exploitations marginales était beaucoup plus faible que celle des exploitations commerciales – généralement moins de la moitié en 1980, mais un peu plus en 1985 (tableau 6-8). Les agriculteurs marginaux produisaient moins, non seulement parce qu'ils cultivaient des terres de moins grande superficie,

Sous-régions de production agricole et zones pédologiques, provinces des Prairies



REMARQUE Les numéros indiquent les sous-régions agricoles et correspondent à ceux du tableau 6-6.

possédaient moins d'équipement et achetaient moins d'engrais, d'herbicides et d'autres facteurs de production matériels, mais aussi parce qu'ils employaient de façon beaucoup moins efficace des ressources déjà limitées.

La productivité des exploitations d'élevage et des exploitations mixtes était, en moyenne, inférieure à celle des exploitations céréalières (tableau 6-9). C'est dire que, dans ces exploitations, les biens d'équipement et la main-d'œuvre ne produisaient pas autant que dans les exploitations céréalières. Lorsqu'on tient compte du fait qu'une certaine partie de la main-d'œuvre agricole dans les exploitations d'élevage était « en disponibilité » parce qu'elle n'aurait pas pu être employée ailleurs pendant l'hiver, il faut réduire légèrement les écarts de productivité, mais ceux-ci ne disparaissent pas pour autant. En moyenne, la valeur des ventes de produits agricoles en provenance d'exploitations d'élevage et d'exploitations mixtes dépassait de beaucoup celle des exploitations céréalières. Les dépenses en biens d'équipement et en matériaux dans ces exploitations étaient cependant encore plus élevées, ce qui faisait baisser leur revenu agricole net en espèces par rapport à celui des exploitations céréalières.

Par ailleurs, l'analyse indique que la productivité était plus faible dans les exploitations en difficulté financière que dans les exploitations stables (tableau 6-10). Même en tenant compte des écarts de productivité attribuables aux différences entre les types et les tailles des exploitations, la nature des terres, l'utilisation des facteurs de production et l'âge des exploitants, la productivité de ces exploitations était inférieure à celle des exploitations stables, et était à son plus bas niveau dans le cas des exploitations les moins viables.

Tableau 6-7

Intérêts payés par les exploitations stables et non viables, selon la taille et le statut de l'exploitant, région des Prairies, 1987

	Paiements d'intérêts			
	Montant (en dollars)		En pourcentage des dépenses en espèces des agriculteurs	
	Exploitations stables	Exploitations non viables	Exploitations stables	Exploitations non viables
Petites exploitations marginales	1 352	5 556	9	16
Agriculteurs à temps partiel				
De moins de 35 ans	1 852	6 868	13	21
De 35 à 64 ans	1 702	5 913	11	16
Agriculteurs à plein temps				
De moins de 35 ans	1 255	6 504	8	18
De 35 à 64 ans	906	4 836	6	14
Exploitations commerciales	5 129	19 217	8	15
Agriculteurs à temps partiel				
De moins de 35 ans	6 510	18 999	12	19
De 35 à 64 ans	6,566	20 935	11	17
Associés à plein temps				
De moins de 35 ans	7 005	17 844	11	17
Agriculteurs à plein temps				
De moins de 35 ans	9 968	24 628	9	15
De 35 à 64 ans	6 128	22 947	9	14
Agriculteurs âgés				
De 65 ans ou plus	1 040	4 763	4	7
Grandes exploitations constituées en sociétés	20 111	46 077	5	8
Capital détenu majoritairement par la famille	19 870	55 485	6	10
Capital détenu majoritairement par d'autres	21 010	33 935	3	6
Ensemble des exploitations	3 937	13 884	8	14

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des totalisations spéciales de Statistique Canada.

Cette analyse de la productivité s'appuie sur les données de l'année 1985, où les prix des céréales étaient encore assez favorables. La situation a changé au cours des deux années suivantes, avec la diminution des prix des céréales et l'augmentation de ceux du bétail. Par conséquent, si l'on faisait une analyse semblable pour 1987, on obtiendrait probablement des résultats différents, qui indiqueraient sans doute que le bétail était plus rentable. En temps normal, cependant, on peut s'attendre à ce que la productivité des exploitations d'élevage soit moins élevée. Cette conclusion est corroborée non seulement par une analyse similaire effectuée pour 1980, alors que les indices des prix des céréales et du bétail se situaient à des niveaux plus comparables, mais aussi par d'autres études. La faible productivité des exploitations mixtes et des exploitations d'élevage laisse croire qu'il ne sera pas facile pour les céréaliculteurs de diversifier leur production en se lançant dans la production du bétail.

Tableau 6-8

Rapport de la productivité des facteurs[1] des exploitations marginales à celle des exploitations commerciales types, provinces des Prairies, 1980 et 1985

En pourcentage

	Manitoba	Saskatchewan	Alberta
1980			
Exploitations marginales			
Agriculteurs à temps partiel			
De moins de 35 ans	44	43	41
De 35 à 64 ans	44	41	41
Agriculteurs à plein temps			
De moins de 35 ans	51	51	44
De 35 à 64 ans	50	52	44
1985			
Exploitations marginales			
Agriculteurs à temps partiel			
De moins de 35 ans	80	66	58
De 35 à 64 ans	71	61	54
Agriculteurs à plein temps			
De moins de 35 ans	80	67	60
De 35 à 64 ans	73	62	57

1 Les estimations de la productivité des facteurs sont obtenues à partir d'une analyse de la fonction de production des exploitations recensées, compte tenu des variations enregistrées au niveau des régions, du capital des exploitations, de la main-d'œuvre, des facteurs de production matériels, de la superficie cultivée, de la qualité de la terre, de l'organisation agricole et de la situation financière des exploitations. Une exploitation commerciale type est définie comme une exploitation céréalière exploitée à plein temps par un agriculteur âgé de 35 à 64 ans.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des totalisations spéciales de Statistique Canada.

Tableau 6-9

Productivité relative et autres caractéristiques des exploitations d'élevage et des exploitations mixtes[1], provinces des Prairies, 1985

En pourcentage

	Exploitations d'élevage	Exploitations mixtes
Productivité des facteurs[2]		
Manitoba	90	93
Saskatchewan	84	90
Alberta	82	86
Autres caractéristiques		
Ventes de produits	141	120
Facteurs de production agricoles		
Superficie cultivée	122	127
Valeur à l'acre	76	84
Main-d'œuvre (par mois)	125	131
Capital fixe	146	140
Matériaux	163	128
Revenu agricole net en espèces	60	90

1 Les estimations de la productivité ainsi que les autres caractéristiques sont mesurées en pourcentage des chiffres des exploitations céréalières (base 100 pour les exploitations céréalières).

2 Les estimations de la productivité des facteurs sont obtenues à partir d'une analyse de la fonction de production des exploitations recensées, compte tenu des variations enregistrées au niveau des régions, du capital des exploitations, de la main-d'œuvre, des facteurs de production matériels, de la superficie cultivée, de la qualité de la terre, de l'organisation agricole et de la situation financière des exploitations.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des totalisations spéciales de Statistique Canada.

La diversification

À la ferme

Une exploitation agricole peut, dans certains cas, avoir intérêt à diversifier sa production en ajoutant au blé des cultures comme le canola, les lentilles, les pois, les produits maraîchers ou les graines de luzerne. Toutefois, exception faite du canola, les possibilités de diversification sont pour le moment assez restreintes parce que les conditions atmosphériques et la vocation des sols des Prairies limitent fortement le choix des agriculteurs, et parce que la demande de cultures de spécialité est elle aussi très limitée, surtout si on la compare à celle du blé.

Lorsque les prix des céréales sont à la baisse et ceux du bétail à la hausse, on pourrait croire que les agriculteurs des Prairies gagneraient à pratiquer davantage l'élevage. Mais selon l'analyse que nous venons de faire de la productivité, il n'est pas du tout évident que la solution aux problèmes des revenus agricoles passe par l'élevage du bétail ou l'exploitation mixte.

Tableau 6-10

Productivité relative des ressources[1] des exploitations ayant des problèmes financiers, provinces des Prairies, 1985

En pourcentage

	Manitoba	Saskatchewan	Alberta
Exploitations non viables			
Céréalières	84	81	82
D'élevage	94	91	91
Spécialisées	85	84	88
Mixtes	90	90	93
Ensemble des exploitations	89	85	90
Exploitations en difficulté			
Céréalières	83	85	85
D'élevage	89	88	94
Spécialisées	89	87	91
Mixtes	88	91	96
Ensemble des exploitations	88	87	92
Exploitations vulnérables			
Céréalières	96	95	98
D'élevage	97	95	99
Spécialisées	103	92	101
Mixtes	93	93	99
Ensemble des exploitations	97	93	100

1 Les estimations de la productivité des facteurs sont obtenues à partir d'une analyse de la fonction de production des exploitations recensées, compte tenu des variations enregistrées au niveau des régions, du capital des exploitations, de la main-d'œuvre, des facteurs de production matériels, de la superficie cultivée, de la qualité de la terre, de l'organisation agricole et de la situation financière des exploitations. Les estimations sont mesurées en pourcentage des chiffres des exploitations financièrement stables (base 100 pour les exploitations stables).

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des totalisations spéciales de Statistique Canada.

Bien que cette étude porte sur l'ensemble des exploitations agricoles des Prairies, les conclusions qui précèdent s'appliquent à des situations très particulières. Il est cependant utile d'étudier les écarts de résultats dans la gamme complète des exploitations étudiées, depuis les exploitations à coûts de production élevés jusqu'aux exploitations à coûts faibles. Pour ce faire, nous avons comparé ce qu'il en coûtait en espèces, aux quatre types d'exploitations agricoles couvertes par le recensement de 1985-1986, pour produire un dollar de ventes de produits agricoles (tableau 6-11). Nous avons pu observer que ce coût de production était en général plus élevé dans les exploitations d'élevage de bétail et les exploitations mixtes que dans les exploitations céréalières. Mais nous avons également remarqué que l'écart entre les coûts de production des divers types d'exploitations diminuait à mesure que l'on s'éloignait des exploitations à coûts de production élevés pour se rapprocher des exploitations à faibles coûts. Au Manitoba, certaines fermes d'élevage étaient plus rentables, en termes de coûts, que les exploitations des céréaliculteurs. Cela suppose que d'importantes économies de coûts peuvent être réalisées dans l'élevage de bétail et qu'il importe d'en tirer parti. Toutefois, cela ne va pas sans risques et exige des gestionnaires extrêmement habiles.

Les programmes gouvernementaux, qui tendent à favoriser les céréaliculteurs par rapport aux éleveurs de bétail, influent sur les coûts de production. Par exemple, en faisant abstraction des subventions versées en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* dans l'évaluation de ces coûts, on s'aperçoit que l'écart entre les ratios des coûts de production de céréales et ceux du bétail diminue (tableau 6-12).

La faible rentabilité des exploitations d'élevage a été corroborée aussi par un examen du taux de rendement des investissements dans la production du blé et du bétail; cet examen, qui portait sur certaines exploitations durant la période 1971-1987 (tableau 6-13), a démontré que, sur cette période de près de deux décennies, les taux de rendement des investissements d'une année à l'autre étaient généralement moins élevés pour les grandes exploitations d'élevage que pour la production du blé. Les variations annuelles du taux de rendement des investissements dans l'élevage présentaient une corrélation positive, mais assez faible, avec celle de la production de blé. Le naissage-élevage devait toutefois faire exception à cette règle, puisque son taux de rendement a évolué en sens inverse et qu'il a été plus faible et moins stable que celui du blé.

En dehors de la ferme

Même si l'on peut prévoir que les prix du blé et des autres céréales augmenteront au cours des prochaines années, les problèmes financiers des quelque 50 000 exploitations marginales ne s'en trouveront pas pour autant résolus. Environ 28 000 d'entre elles sont aujourd'hui menées par des agriculteurs à plein temps qui ne pourraient probablement pas tenir sans le soutien financier d'autres membres de la famille travaillant à l'extérieur de la ferme. Les revenus de ces familles du milieu agricole vont dépendre pour une

Tableau 6-11

Coûts en espèces pour chaque dollar de ventes de produits agricoles, selon le type d'exploitation et par percentile, provinces des Prairies, 1985-1986 – Exception faite des paiements d'intérêts sur les prêts agricoles

		Type d'exploitation			
	Percentile	Céréalière	D'élevage	Spécialisée	Mixte
		En dollars			
Manitoba	10	0,98	1,29	1,09	1,10
	20	0,92	1,08	1,04	0,95
	30	0,89	1,01	0,93	0,90
	40	0,81	0,94	0,78	0,84
	50	0,73	0,89	0,69	0,75
	60	0,68	0,81	0,65	0,71
	70	0,68	0,75	0,60	0,67
	80	0,65	0,72	0,60	0,67
	90	0,64	0,69	0,59	0,66
	95	0,64	0,65	0,55	0,64
Nombre total d'exploitations	100	12 915	4 075	2 035	4 700
Saskatchewan	10	0,90	1,18	1,11	1,01
	20	0,85	1,04	0,91	0,95
	30	0,79	0,96	0,84	0,88
	40	0,73	0,92	0,78	0,83
	50	0,65	0,86	0,74	0,73
	60	0,62	0,78	0,69	0,65
	70	0,61	0,75	0,65	0,63
	80	0,56	0,71	0,61	0,63
	90	0,55	0,69	0,58	0,62
	95	0,53	0,68	0,55	0,60
Nombre total d'exploitations	100	42 570	5 020	1 395	11 315
Alberta	10	1,22	1,36	1,38	1,31
	20	1,06	1,30	1,22	1,10
	30	1,03	1,06	1,05	1,03
	40	0,92	0,98	0,92	0,88
	50	0,76	0,91	0,81	0,78
	60	0,72	0,86	0,71	0,72
	70	0,67	0,80	0,67	0,70
	80	0,62	0,75	0,62	0,67
	90	0,62	0,72	0,60	0,66
	95	0,62	0,68	0,55	0,65
Nombre total d'exploitations	100	20 925	15 000	3 960	9 605

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des totalisations spéciales de Statistique Canada.

large part des possibilités d'emploi en dehors de la ferme. Or, ces perspectives d'emploi ne sont guère prometteuses dans les régions les plus éloignées, là où la population rurale devrait continuer à diminuer. Par contre, dans d'autres régions, le développement des industries pétrolières et minières ainsi que des industries manufacturières spécialisées peut offrir de meilleures chances de diversification des revenus familiaux.

Tableau 6-12

Coûts en espèces pour chaque dollar de ventes de produits agricoles, selon le type d'exploitation et par percentile, provinces des Prairies, 1985-1986 – Y compris les paiements d'intérêts sur les prêts agricoles, mais à l'exclusion des sommes reçues en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*

	Percentile	Type d'exploitation			
		Céréalière	D'élevage	Spécialisée	Mixte
		En dollars			
Manitoba	10	1,43	1,84	1,49	1,53
	20	1,21	1,31	1,18	1,35
	30	1,07	1,22	0,94	1,17
	40	0,92	1,04	0,82	0,99
	50	0,80	0,90	0,79	0,86
	60	0,74	0,76	0,70	0,75
	70	0,72	0,74	0,67	0,73
	80	0,71	0,71	0,66	0,71
	90	0,70	0,68	0,66	0,67
	95	0,69	0,67	0,59	0,65
Nombre total d'exploitations	100	12 915	4 075	2 035	4 700
Saskatchewan	10	1,42	1,76	1,52	1,60
	20	1,14	1,35	1,24	1,37
	30	1,07	1,22	1,08	1,19
	40	0,85	1,06	0,94	1,02
	50	0,74	0,89	0,85	0,88
	60	0,68	0,78	0,74	0,73
	70	0,67	0,75	0,70	0,71
	80	0,63	0,72	0,68	0,69
	90	0,62	0,71	0,67	0,67
	95	0,61	0,66	0,61	0,62
Nombre total d'exploitations	100	42 570	5 020	1 395	11 315
Alberta	10	1,65	1,64	1,64	1,88
	20	1,44	1,43	1,38	1,47
	30	1,30	1,36	1,21	1,32
	40	1,01	1,06	0,98	1,06
	50	0,89	0,88	0,83	0,87
	60	0,80	0,84	0,75	0,75
	70	0,72	0,78	0,72	0,72
	80	0,69	0,77	0,66	0,72
	90	0,68	0,73	0,66	0,70
	95	0,63	0,70	0,63	0,67
Nombre total d'exploitations	100	20 925	15 000	3 960	9 605

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des totalisations spéciales de Statistique Canada.

Les perspectives d'avenir

Étant donné le caractère cyclique de l'offre et de la demande mondiales, il est impossible de prédire l'avenir avec la moindre certitude. Toutefois, si la tendance moyenne à long terme de l'offre et de la demande pour la période 1971-1986 se maintient dans les années à venir, le rétrécissement des marges bénéficiaires pourrait fort bien

Tableau 6-13

Rendement des investissements[1] dans le blé et le bétail, région des Prairies, 1971-1987

En pourcentage

		Bovins de boucherie		Porcs	
	Blé	Naissage-élevage	Parc d'engraissement	Porcelets sevrés	Engraissement des porcs
1971	–2	5	11	– –	– –
1972	18	20	7	14	21
1973	49	29	5	16	29
1974	40	–42	12	4	18
1975	48	–59	3	33	44
1976	20	–29	–16	22	35
1977	27	–11	–13	22	32
1978	22	94	–4	22	29
1979	28	54	–4	–2	8
1980	38	–16	5	–9	11
1981	11	–26	12	–1	15
1982	2	–10	2	21	20
1983	6	12	–4	–4	10
1984	–9	3	–4	–9	19
1985	–14	–1	–3	–2	15
1986	–8	23	–14	11	12
1987	–10	14	–17	9	7
Moyenne	16,6	3,5	–1,4	8,5	19,2

1 Les coûts de production sont basés sur le *Saskatchewan Agricultural Farm Business Management Data Manual* (1988) et sont indexés à partir des dates les plus récentes et en remontant dans le passé.

SOURCE D'après W. J. Brown, « A review of the economics of farm enterprise size and an economic analysis of farm diversification », document de recherche préparé pour le Conseil économique du Canada, mai 1988.

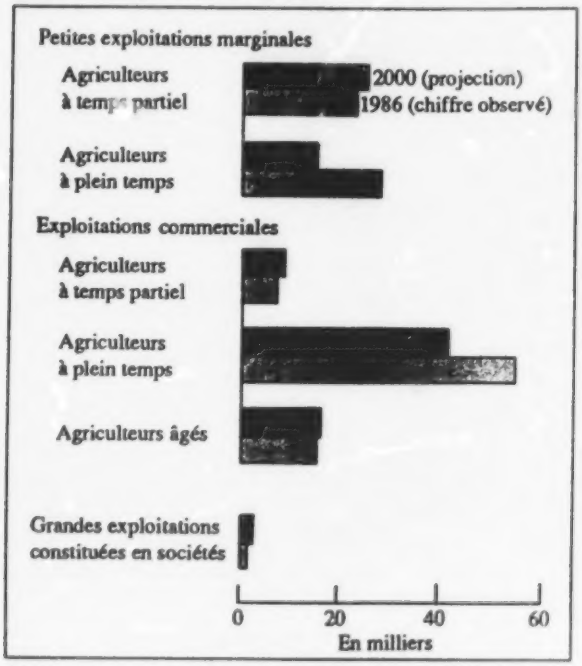
faire tomber le nombre des exploitations agricoles, qui était de 130 000 en 1985, à 115 000 (sinon à 95 000) d'ici l'an 2000. Cette chute serait imputable en grande partie à la diminution du nombre d'exploitants à plein temps, étant donné qu'on s'attend à un accroissement du nombre d'exploitants à temps partiel et d'exploitations constituées en sociétés (graphique 6-2).

On prévoit que le volume total de la production des exploitations des Prairies augmentera d'environ 40 %, que le nombre d'emplois agricoles diminuera par contre de 12 % et que le nombre d'exploitations chutera de 15 %. On peut escompter que, parallèlement, la superficie moyenne passera de 950 acres à plus de 1 100 acres. À cause du plus grand nombre d'exploitations constituées en sociétés, qui exigeront une main-d'œuvre plus nombreuse, la diminution du nombre d'emplois agricoles sera relativement moins forte que celle du nombre d'exploitations. Néanmoins, les nouveaux besoins en main-d'œuvre pourront facilement être satisfaits par l'accroissement du nombre d'agriculteurs à temps partiel, et ils ne créeront donc pas d'emplois pour tous ceux qui auront décidé d'abandonner l'agriculture d'ici la fin du siècle. D'ici l'an 2000, la production agricole totale des Prairies sera assurée pour moins de 10 % par les petites exploitations marginales, pour plus de 20 % par les exploitations constituées en sociétés (mais, pour la plupart, des entreprises familiales) et pour environ les trois quarts par les exploitations commerciales de taille moyenne (graphique 6-3).

Ces estimations sont plutôt optimistes. Rien ne garantit en effet que la crise agricole qui sévit actuellement dans les

Graphique 6-2

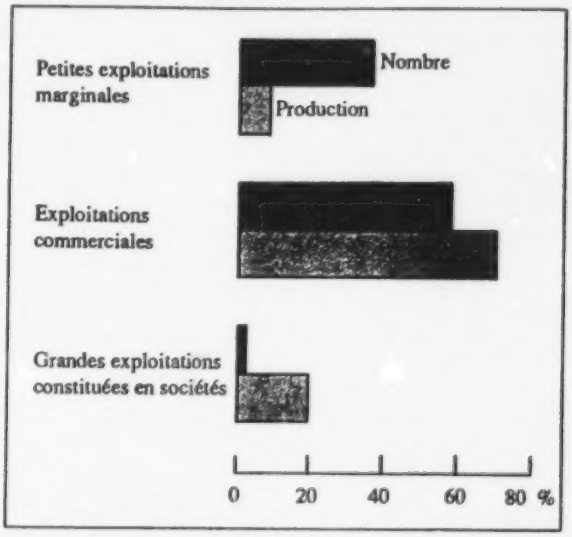
Nombre d'exploitations agricoles dans les Prairies, selon la catégorie, 1986 et 2000



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

Graphique 6-3

Répartition des exploitations et de la production agricoles, selon le type d'exploitation, région des Prairies, 2000



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

Prairies n'accélérera pas le processus d'adaptation. Quoi qu'il en soit, le fardeau imposé par cette adaptation structurelle ne sera pas supporté de façon uniforme par tous les agriculteurs. Il arrive souvent que le passage d'un emploi agricole à un emploi non agricole se fasse d'une génération à l'autre, lorsque les jeunes membres d'une famille d'agriculteurs se rendent compte qu'ils pourraient mieux gagner leur vie ailleurs. Mais parfois, le fardeau de l'adaptation échoit à ceux qui, en raison d'une mauvaise gestion ou par malchance, ne peuvent tenir plus longtemps sur la ferme et doivent trouver un moyen de s'en sortir, avec très peu d'aide sinon aucune.

Résumé

Notre étude révèle que la récente crise financière qui afflige les Prairies est la conséquence du bas niveau et de l'instabilité des revenus agricoles, de la faiblesse des prix des produits agricoles et de la sécheresse. Pour tenter de maintenir l'accroissement de leurs revenus agricoles, les agriculteurs ont agrandi leurs exploitations; c'est ainsi qu'un grand nombre d'entre eux, qui se sont lourdement endettés pour acheter des terres à des prix gonflés à la fin des années 70, sont maintenant en proie à de graves difficultés financières. Mais ce n'est là qu'une partie du problème : la crise financière est plus grave pour certains des agriculteurs les moins productifs.

Les exploitations en difficulté financière sont moins bien gérées et emploient leurs ressources de façon moins efficace que celles qui sont considérées comme viables ou stables. Les exploitations qui se trouvent dans les pires situations financières sont parmi les moins efficaces.

Près de 40 % de l'ensemble des exploitations des Prairies sont des entreprises marginales, qui représentent moins de 10 % de la production agricole de la région. Beaucoup d'entre elles se trouvent dans une situation critique, non pas à cause de leur endettement excessif mais parce que leur revenu agricole est trop bas pour assurer un niveau de vie adéquat à leur propriétaire, et qu'il l'était même avant l'effondrement du marché du blé. Les propriétaires de ces petites exploitations possèdent très peu d'équipement et utilisent leurs ressources limitées de façon très inefficace.

Et, ce qui n'arrange pas les choses, ils n'ont que peu de revenus de provenance non agricole, sinon pas du tout.

La crise agricole se résorbera si les prix des céréales continuent de monter, mais les nombreuses difficultés financières des agriculteurs ne disparaîtront pas pour autant. Si les prix glissent de nouveau à leur niveau antérieur, l'orientation vers l'élevage et l'exploitation mixte ne constituera pas le remède miracle, comme certains l'ont pensé. En effet, une ferme d'élevage ou une exploitation mixte doit être de taille assez importante pour profiter des économies qui vont de pair avec une utilisation plus efficace des ressources. Il est peu probable que la plupart des exploitations céréalières marginales disposent du capital et du savoir-faire nécessaires pour s'engager dans cette voie avec succès.

À moins de changements imprévus dans le commerce international et dans la politique agricole intérieure, nous croyons que le mouvement d'adaptation observé dans le passé se poursuivra. Cette adaptation, qui se reflète dans le nombre d'exploitations ainsi que dans le volume de production, sera différente selon la taille des entreprises. Ainsi, le nombre d'exploitations de petite et de moyenne taille diminuera tandis que celui des exploitations constituées en sociétés augmentera.

7 La politique canadienne à l'égard de l'agriculture des Prairies

Depuis la fin du XIX[e] siècle, les gouvernements canadiens acceptent d'assumer certaines responsabilités à l'égard de l'économie céréalière des Prairies. Au début, ils ont concentré leur attention sur la mise en valeur des terres ainsi que sur la manutention, le transport et la commercialisation des céréales. En 1897, par exemple, le gouvernement fédéral demandait au Canadien Pacifique d'abaisser les tarifs applicables au transport des céréales à destination des Grands Lacs. En 1900 était adoptée la loi des grains du Manitoba et, en 1912, la *Loi sur les grains du Canada*, qui visaient toutes deux à garantir l'égalité d'accès aux marchés, à protéger les droits des producteurs et à assurer la qualité des produits. Après la Première Guerre mondiale, les agriculteurs se sont élevés contre ce qu'ils considéraient comme des abus de la part de la Bourse des céréales de Winnipeg et, en 1935, ils ont persuadé le gouvernement de la nécessité de rétablir la Commission canadienne du blé, qui avait été créée au lendemain de la guerre, puis abolie en 1920.

L'aide accordée pour le transport et la commercialisation des céréales n'a pas permis d'assurer la stabilité des revenus agricoles. En 1961, le gouvernement a donc créé un régime d'assurance-récolte afin d'éponger les pertes de revenus provoquées par les intempéries, les maladies des plantes et d'autres phénomènes naturels. Depuis, les gouvernements fédéral et provinciaux ont mis en œuvre divers programmes destinés à aider les céréaliculteurs des Prairies, reconnaissant ainsi la nécessité de répartir entre tous les membres de la société certains des risques inhérents à une production orientée vers l'exportation.

Mais en dépit de l'accroissement sans précédent des dépenses publiques consacrées à l'agriculture des Prairies, de nombreux agriculteurs de cette région sont toujours aux prises avec de graves difficultés économiques et ont devant eux un avenir incertain. Pour faire comprendre cette situation, il importe d'expliquer les motifs qui sont à l'origine d'une intervention aussi active des gouvernements dans l'agriculture de l'Ouest, de décrire quelques-uns des principaux programmes relatifs au secteur céréalier, et d'en évaluer les effets.

Les motifs de l'intervention de l'État

La plupart des pays industrialisés soutiennent leur agriculture et ils justifient cette aide en invoquant des arguments analogues. Au Canada, les nombreuses raisons avancées pour expliquer l'aide gouvernementale à l'agriculture des Prairies peuvent être ramenées à quatre arguments fondamentaux : la reconnaissance de la contribution des agriculteurs à l'économie, la nécessité de répartir les risques auxquels ceux-ci sont exposés, le désir de soutenir l'exploitation agricole familiale et la ferme volonté de maintenir une infrastructure rurale dans le pays.

Les agriculteurs des Prairies apportent une contribution importante à la société canadienne en approvisionnant à bas prix le marché intérieur en produits alimentaires. Les Canadiens ne consacrent en effet à l'alimentation que 14 à 15 % de leurs revenus, contre plus de 20 % pour les habitants des pays de la Communauté européenne et davantage encore pour les Japonais. Contrairement à ces pays, le Canada n'a jamais été hanté par la crainte d'être coupé de ses sources d'approvisionnement alimentaire. Mais la sympathie des électeurs et des milieux politiques est acquise aux producteurs canadiens de denrées alimentaires, et cela n'a rien d'irrationnel. Après tout, les consommateurs ont profité plus que les producteurs de l'amélioration de la productivité agricole, qui, avec d'autres facteurs, leur a permis de consacrer une part toujours plus faible de leurs revenus à l'alimentation de base. L'agriculture est une activité extrêmement compétitive, et l'accroissement de la productivité se traduit sans tarder par une baisse de prix. En revanche, dans plusieurs industries manufacturières – où existent des brevets, des marques de commerce et d'autres formes d'identification et de protection des marchés – l'accroissement de la productivité est plus susceptible de déboucher à court terme sur une augmentation des profits ou des salaires; c'est à long terme seulement qu'il entraîne une baisse de prix. À cet égard, les agriculteurs sont donc désavantagés par rapport aux producteurs des autres secteurs. Aussi ont-ils droit à une attention particulière.

En outre, les producteurs de céréales des Prairies apportent un soutien appréciable à la balance commerciale du Canada et, par voie de conséquence, à la stabilité du dollar canadien, qui permet à l'ensemble de la nation de payer moins cher ses importations.

L'incertitude fait partie intégrante de la vie des agriculteurs. Le volume et la qualité de leur production, et donc leurs revenus, sont influencés par des facteurs tels que les

phénomènes atmosphériques, les ennemis des cultures, ainsi que les maladies du bétail. Les producteurs qui approvisionnent les marchés étrangers sont, quant à eux, soumis à des risques supplémentaires car ils doivent compter avec les variations atmosphériques et les modifications des politiques dans les autres pays. À court terme, les agriculteurs des Prairies ne peuvent pas différencier leurs produits d'une façon qui leur permettrait de relever leurs prix; ils ne peuvent pas non plus modifier leur mode de production pour tirer profit de l'évolution des goûts. Et même à long terme, il n'y a guère d'autre façon pour eux d'utiliser leurs terres et leur équipement. S'il est possible de remplacer une culture par une autre, il est par contre beaucoup plus difficile de passer de la production végétale à l'élevage. De toute façon, comme nous l'avons déjà mentionné, les prix des produits de base des Prairies suivent une évolution parallèle. Les possibilités pour les agriculteurs de s'orienter vers la production de denrées dont les prix évoluent indépendamment les uns des autres et qui sont plus riches en valeur ajoutée sont limitées.

On peut faire valoir que d'autres petites et moyennes entreprises, particulièrement dans l'industrie de la construction, sont davantage exposées au risque que l'agriculture des Prairies, car les faillites y sont plus nombreuses. Mais il ne faut pas perdre de vue que l'on retrouve rarement dans les autres secteurs la même concentration des avoirs de la famille et des actifs de l'entreprise que dans les fermes familiales des Prairies. De plus, les agriculteurs de cette région ont probablement moins de latitude que les propriétaires des petites entreprises urbaines pour s'adapter aux risques de la production et de la commercialisation.

Comme nous l'avons fait remarquer au chapitre 5, la principale unité de production agricole dans les Prairies est la ferme, dont les propriétaires-exploitants sont les membres d'une même famille, généralement un couple, aidé de ses enfants. Bien des gens, Canadiens ou étrangers, croient, à tort ou à raison, que la ferme familiale a été l'unité de production type dans la société occidentale durant la période de formation de la démocratie et du gouvernement autonome. Selon eux, il existe un lien entre une agriculture prospère, qui repose sur la ferme familiale, et une société vigoureuse et libre. Aussi pensent-ils que les fermes ne devraient pas devenir d'énormes sociétés agro-industrielles, parce qu'une telle évolution entraînerait la disparition du type de ferme familiale et des collectivités rurales que l'on connaît dans les provinces des Prairies.

Désireux de peupler les Prairies et d'y implanter des collectivités, les gouvernements canadiens, très tôt dans l'histoire du pays, ont joué un rôle dans la construction des voies ferrées et ont encouragé la colonisation de la région. De nos jours, la dépendance de nombreuses collectivités rurales des Prairies et de plusieurs centres de transport à l'égard de la prospérité du secteur agricole est un important facteur qui entre en ligne de compte dans la politique agricole canadienne.

Les programmes d'aide fédéraux

Il existe un large éventail de programmes fédéraux qui visent les différents volets de l'activité agricole dans les Prairies, à savoir la production, le transport et la commercialisation. Certains d'entre eux donnent lieu à des dépenses publiques directes qui ne sont assorties d'aucune condition, tandis que d'autres prennent la forme de paiements de contrepartie, d'avances de fonds et de prêts, dont le niveau est fonction de la contribution des agriculteurs. Par ailleurs, les organismes de réglementation assurent la classification, le contrôle de la qualité et l'inspection sanitaire. Enfin, des projets de recherche et de développement réalisés avec l'aide gouvernementale contribuent à l'amélioration des espèces végétales et animales, à la lutte contre les maladies et à la régénération des sols.

Ces dernières années, les grandes dépenses ont été consacrées à la production, c'est-à-dire au soutien des revenus et des prix du secteur céréalier. Les principaux programmes qui ont servi à l'acheminement de cette aide sont l'assurance-récolte, la stabilisation des revenus en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*, et les paiements d'appoint effectués dans le cadre du Programme spécial canadien pour les grains (PSCG).

Les dépenses fédérales consacrées à l'agriculture des Prairies ont récemment atteint des niveaux très élevés. En plus des principaux éléments énumérés au tableau 7-1, on peut citer parmi les grandes dépenses effectuées, la passation en charges du déficit de 111 millions de dollars enregistré par la Commission canadienne du blé au titre de l'orge en 1986-1987, et l'injection de 100 millions de dollars dans les comptes des Bureaux d'examen de l'endettement agricole en 1987. Les sorties extraordinaires de fonds devraient être nettement plus faibles en 1988, mais elles comprendront les 400 millions de dollars déboursés pour assurer le sauvetage de la Société du crédit agricole et peut-être un paiement de 227 millions de dollars qui servirait à mettre un terme au Programme de double prix du blé.

L'ampleur de ces dépenses est sans précédent. Avant les années 80, seules les dépenses fédérales consacrées au transport des céréales des Prairies avaient atteint un niveau élevé. Au cours de la présente décennie, les dépenses consacrées au soutien du transport des céréales et à cinq

Tableau 7-1

Soutien du gouvernement fédéral aux agriculteurs des provinces des Prairies, 1987

	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Total
		En millions de dollars		
Paiements directs[1]				
Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest (montant net)	255	743	360	1 358
Loi sur la stabilisation des prix agricoles (montant net)	--	-3	-6	-9
Assurance-récolte (montant net)	17	41	54	112
Subvention aux produits laitiers	11	7	19	37
Autres paiements directs[2]	1	7	23	31
Réductions	26	53	116	195
Programme spécial canadien pour les grains	155	408	252	815
Total (net)	465	1 256	818	2 539
Principaux autres engagements				
Société du crédit agricole (déficit cumulatif)[3]	107	340	153	600
Paiements aux sociétés ferroviaires[4] en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*	136	483	251	870
Ensemble des paiements directs, réductions et engagements	708	2 079	1 222	4 009
		En milliers de dollars		
Paiements à chaque agriculteur (indépendant)	28	36	26	31

1 Le montant net des paiements est égal au montant total, déduction faite des cotisations des agriculteurs.
2 On entend ici, par exemple, l'indemnisation des agriculteurs pour cause de perte d'animaux ou de blessures causées aux oiseaux aquatiques.
3 Le déficit cumulatif est attribué aux provinces des Prairies au prorata de leurs arriérés des prêts de la SCA durant l'année 1987-1988.
4 Après déduction des 71,7 millions de dollars qui devaient être remboursés au gouvernement fédéral en 1987-1988.

SOURCE Statistique Canada, *Statistiques économiques agricoles*, n° 21-603 au catalogue; Société du crédit agricole, *Rapport annuel*, diverses années; et des données de Transports Canada, de l'Office canadien des grains et de l'Office national des transports du Canada.

autres programmes ont augmenté considérablement, pour dépasser 1 milliard de dollars en 1984. En dollars constants de 1981, ce seuil a été franchi en 1985 (graphique 7-1).

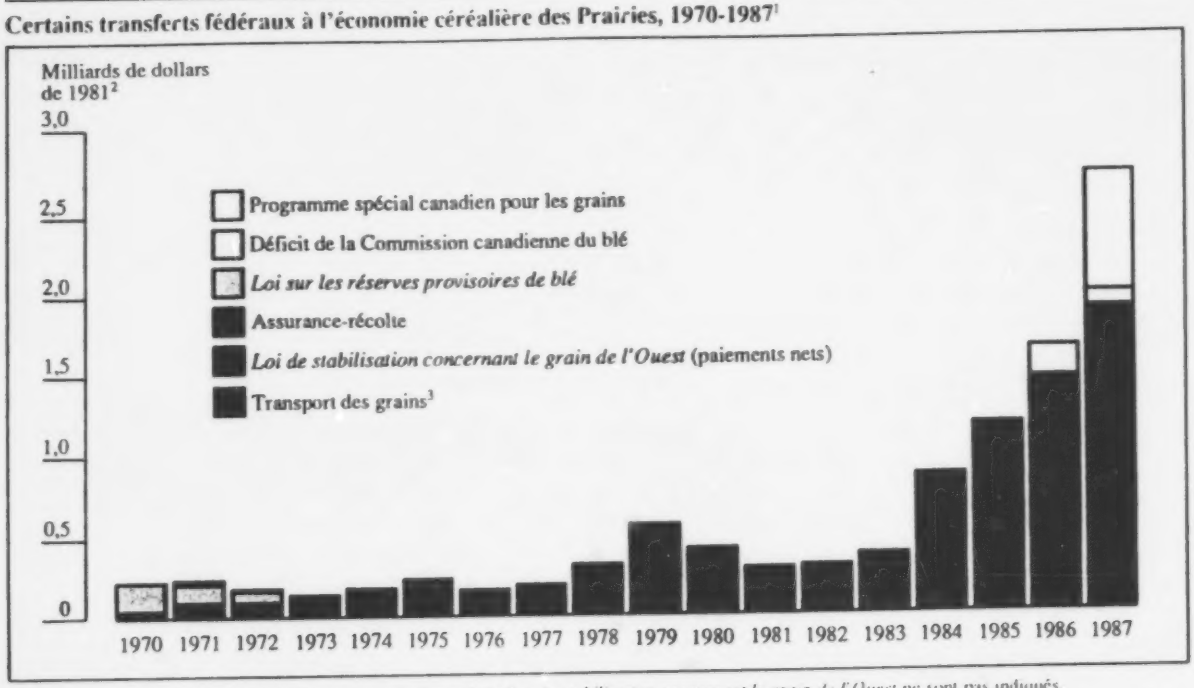
Il est de toute évidence impossible de maintenir de telles dépenses publiques pendant longtemps, et cela ne serait pas non plus dans l'intérêt des agriculteurs des Prairies. Une intervention gouvernementale aussi massive au profit d'un groupe particulier attire inévitablement les critiques d'autres groupes du même secteur. Les programmes spéciaux de sauvetage brouillent les signaux du marché et tendent à diminuer la responsabilité de chaque gestionnaire. Il importe donc de noter que si ces programmes ont été nécessaires récemment, c'est, en partie du moins, parce que la politique canadienne ne garantit pas aux producteurs de céréales un prix de soutien fixé d'avance, comme le font les États-Unis et la Communauté européenne. Les agriculteurs américains et européens savent, avant d'emblaver leurs terres, que les prix ne tomberont pas au-dessous d'un certain plancher. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, ce régime de soutien au prix garanti a été responsable, dans une large mesure, de l'accumulation des excédents de céréales enregistrés au début des années 80. En s'abstenant de garantir des prix prédéterminés, le Canada a misé davantage sur les forces du marché, mais cela l'a conduit à mettre en œuvre toute une série de mesures compensatoires fragmentaires.

L'assurance-récolte

Depuis 1961, les gouvernements fédéral et provinciaux offrent aux agriculteurs une assurance-récolte pour

Graphique 7-1

Certains transferts fédéraux à l'économie céréalière des Prairies, 1970-1987[1]



1 Les montants négatifs au titre de l'assurance-récolte et de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* ne sont pas indiqués.

2 Correction faite au moyen de l'indice des prix des facteurs de production agricoles, sauf en ce qui concerne les données relatives aux paiements effectués en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, pour lesquelles on a utilisé la composante du transport par rail de l'indice des prix à la consommation.

3 On entend ici les subventions pour les embranchements entre 1970 et 1983 et les paiements effectués en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* durant la période 1984-1987, ainsi que les paiements de transition faits aux sociétés ferroviaires en 1982 et 1983, et l'aide spéciale destinée à réduire les tarifs d'expédition du grain en 1987.

SOURCE: D'après des données de Transports Canada, de l'Office national des transports du Canada, de la Commission canadienne du blé et de Statistique Canada.

compenser les pertes provoquées par des causes naturelles telles que la sécheresse, le gel, les inondations, les incendies, la grêle, les insectes et les maladies des plantes. La liste des cultures admissibles à l'assurance ne cesse de s'allonger depuis le lancement du programme. Par exemple, la Saskatchewan assure actuellement 18 cultures différentes, notamment le blé, l'avoine, l'orge, le lin, le canola, le seigle, le tournesol, les graines de moutarde, les pois des champs, les lentilles et les graines d'alpiste.

Les programmes diffèrent légèrement dans les trois provinces, mais ils permettent généralement aux agriculteurs de choisir une protection de 60 ou 70 % du rendement moyen obtenu dans le passé, compte tenu des risques de la zone et du type de sol. Les niveaux de protection et les primes sont révisés à la hausse ou à la baisse en fonction des demandes d'indemnisation déjà versées au dossier de l'agriculteur. L'assurance est facultative, et les agriculteurs désignent les récoltes qu'ils veulent faire assurer; en Alberta et en Saskatchewan, ils peuvent aussi décider si leur protection doit être basée sur leur propre rendement ou sur le rendement moyen obtenu dans la région.

Le prix auquel le rendement assuré est évalué est fixé chaque année, avant la période d'emblavage ou au début de cette période. Ainsi, l'indemnité versée ne reflète pas les changements que subissent par la suite les prix des produits, ce qui a découragé certains agriculteurs de souscrire des assurances. Les assureurs et les agriculteurs étudient actuellement la possibilité de conclure des polices qui tiennent compte des cours du marché.

Dans les Prairies, l'assurance-récolte est financée par les primes payées par les agriculteurs et par les contributions de

contrepartie du gouvernement fédéral. Chacune des trois provinces administre le programme sur son territoire et prend en charge les frais d'administration. Les recettes nettes que les agriculteurs tirent de l'assurance ont augmenté de façon considérable ces dernières années (tableau 7-2).

L'assurance-récolte stabilise les revenus en réduisant l'ampleur des variations des recettes brutes. En 1985, par exemple, c'est grâce à ce programme que le revenu agricole net des Prairies a été d'un tiers supérieur à ce qu'il aurait été autrement. À cause de la sécheresse, les paiements d'indemnités devraient être considérables en 1988, mais ils seront moins élevés qu'ils ne l'auraient été si les craintes d'une baisse de la production avaient poussé à la hausse les prix des céréales plus tôt dans l'année.

L'assurance-récolte peut contribuer à une augmentation de la production, car elle réduit les risques des producteurs et encourage ceux-ci à utiliser de plus grandes quantités de facteurs de production (machines, engrais et pesticides). Il y a également lieu de croire qu'elle encouragera les agriculteurs à diversifier leur production par de nouvelles cultures de spécialité (considérées comme plus risquées que le blé, l'orge, ou le canola), en protégeant ceux qui essaient de nouvelles combinaisons de cultures. Quoi qu'il en soit, la prise en charge d'une part substantielle des coûts de l'assurance par le secteur public est venue renforcer l'orientation traditionnelle de l'agriculture des Prairies, car cette assurance ne couvre pas le fourrage et l'herbage, et il n'existe pas de régime comparable, financé aussi par le gouvernement, pour protéger les éleveurs.

Tableau 7-2

Recettes nettes[1] reçues par les agriculteurs au titre de l'assurance-récolte dans les provinces des Prairies, 1978-1987

En millions de dollars

	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Total
1978	–2	–6	4	–4
1979	3	69	4	76
1980	46	94	7	147
1981	6	39	–4	41
1982	4	26	50	80
1983	12	49	42	103
1984	16	122	134	272
1985	4	210	179	393
1986	14	196	65	275
1987	17	41	54	112

1 Total des paiements reçus par les agriculteurs, déduction faite de leurs cotisations.

SOURCE Statistique Canada, *Statistiques économiques agricoles*, n° 21-603 au catalogue.

Le crédit agricole

À mesure que l'agriculture devient plus capitalistique, les agriculteurs doivent avoir à leur disposition des sommes de plus en plus considérables pour maintenir l'efficacité de leur exploitation. Comme il n'existe pratiquement aucun financement par actions des exploitations agricoles dans les Prairies, les céréaliculteurs et les éleveurs dépendent en général nécessairement du crédit.

Les gouvernements fédéral et provinciaux sont très présents sur le marché du crédit aux agriculteurs. Après la dépression des années 30, les établissements commerciaux étaient peu disposés à consentir des prêts à long terme aux agriculteurs des Prairies. De plus, jusqu'à la fin des années 60, les banques à charte ne pouvaient pas accorder à ces derniers de prêts hypothécaires à long terme. L'agriculture étant considérée comme une activité économique qui tenait à cœur à la société, la Société du crédit agricole, au niveau fédéral, et des organismes analogues dans les provinces sont venus prêter main forte aux agriculteurs, avec notamment comme objectif de faciliter le lancement de nouvelles exploitations. On comprend dès lors que les organismes publics aient été, jusqu'en 1978, la source de financement à long terme de loin la plus importante pour les agriculteurs, aussi bien dans les Prairies que dans les autres régions du pays (tableau 7-3).

Les faibles taux d'intérêt et l'idée, largement répandue, selon laquelle la vigueur du marché des céréales allait se maintenir ont provoqué une poussée rapide de la demande de crédit pendant la seconde moitié des années 70. Les organisations agricoles ont alors critiqué la SCA, à qui elles reprochaient le conservatisme de ses politiques de crédit, ce qui a conduit le gouvernement à y apporter une série de modifications importantes.

En 1975, on a modifié la *Loi sur le crédit agricole* afin de relever les plafonds des prêts et d'habiliter la SCA à prêter jusqu'à concurrence de la valeur intégrale, au prix du marché, du bien offert en garantie par les agriculteurs. En 1982, la SCA a été autorisée à compléter les fonds qu'elle obtenait du gouvernement en contractant des emprunts sur les marchés financiers. De 1972 à 1983, on a relevé cinq fois les plafonds des prêts de la SCA pour tenir compte de l'accroissement de la valeur des avoirs des exploitations agricoles. Mais ces changements sont entrés en vigueur en même

Tableau 7-3

Crédit agricole à long terme au Canada, selon le type de prêteur, 1970-1987

	Gouvernement fédéral[1]	Gouvernements provinciaux	Banques et caisses d'épargne et de crédit	Particuliers	Autres[2]	Encours total de la dette à long terme
			En pourcentage			En millions de dollars
1970	56,8	19,6	– –	12,4	11,2	2 031,9
1971	57,3	19,2	– –	12,9	10,6	2 062,9
1972	57,8	19,0	– –	13,3	10,0	2 127,9
1973	60,4	17,4	– –	14,3	8,0	2 391,4
1974	60,7	18,7	– –	14,2	6,4	2 773,4
1975	60,7	17,7	– –	16,1	5,5	3 180,9
1976	59,7	16,3	4,6	15,0	4,4	3 813,6
1977	58,2	15,6	9,0	14,3	2,8	4 435,5
1978	51,4	12,3	20,2	13,9	2,2	5 559,7
1979	45,1	12,1	26,6	13,5	2,6	7 042,1
1980	44,0	13,1	26,9	13,4	2,6	7 888,8
1981	42,8	14,4	26,8	13,6	2,5	8 950,9
1982	40,2	13,6	29,9	13,1	3,2	9 732,8
1983	41,7	13,7	29,7	12,2	2,7	10 955,4
1984	41,1	14,0	30,6	11,5	2,8	11 260,7
1985	40,3	14,4	30,8	11,2	3,3	11 399,2
1986	40,0	15,1	30,9	10,1	3,9	11 415,5
1987	40,0	15,1	30,9	10,1	3,9	11 073,0

1 En l'occurrence la Société du crédit agricole.

2 Compagnies d'assurance, sociétés de fiducie et de crédit, bureaux régionaux du Trésor de l'Alberta, coopératives électriques de l'Alberta et paiements effectués en vertu de la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants*.

SOURCE Canada, Chambre des communes, *Le problème de 22 milliards de dollars : solutions possibles de restructuration de la dette agricole*, Rapport du Comité permanent de l'agriculture, juillet 1988; et estimations du Conseil économique du Canada.

temps que les banques à charte s'implantaient sur le marché des prêts hypothécaires agricoles à long terme. Et à mesure que les prêteurs commerciaux devenaient plus actifs dans le secteur agricole, la SCA, qui était jusque-là le principal prêteur, s'est graduellement effacée pour devenir un prêteur de dernier recours et se spécialiser dans le financement des opérations à risques élevés.

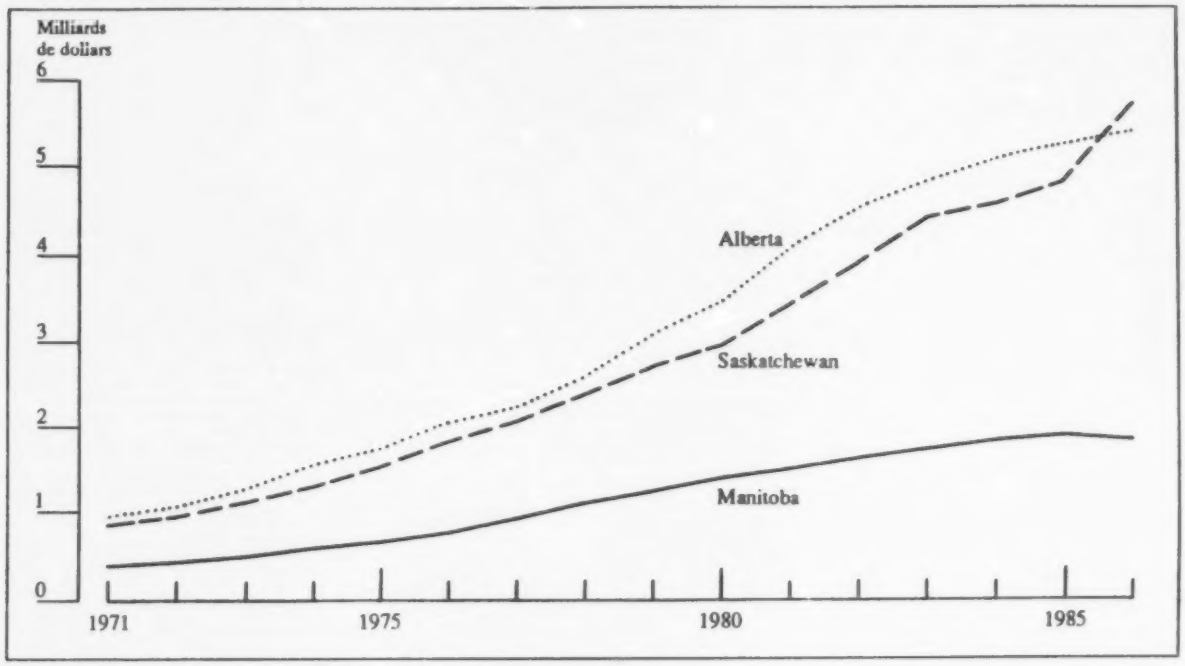
Les prix des terres ont augmenté rapidement jusqu'au début des années 80, ce qui a accru la demande spéculative de terres ainsi que la valeur des avoirs que les agriculteurs pouvaient offrir en garantie quand ils voulaient acheter de nouvelles terres. De nombreux observateurs – notamment, tout récemment, le Comité permanent de la Chambre des communes sur l'agriculture – sont arrivés à la conclusion que c'est la hausse de la valeur des terres, et non les revenus attendus, qui a déterminé l'évolution des politiques de crédit vers la fin des années 70 : « La plupart des prêteurs ont consenti des prêts aux agriculteurs en se fondant sur le ratio de la dette à l'actif et sur la valeur marchande nette, plutôt que sur des bilans établis en fonction des coûts réels[1]. »

Les agriculteurs des Prairies, particulièrement ceux de l'Alberta et de la Saskatchewan, ont profité des conditions généreuses du crédit à la fin des années 70 et au début des années 80 (graphique 7-2). Mais la soudaine escalade des taux d'intérêt, puis le brusque effondrement des prix des céréales qui a suivi, ont eu sur la situation financière des agriculteurs les effets désastreux que nous avons analysés au chapitre 6.

Comme un nombre croissant d'agriculteurs des Prairies se trouvaient dans l'impossibilité d'assurer le service des dettes qu'ils avaient contractées antérieurement, le gouvernement fédéral a utilisé la SCA pour leur venir en aide. C'est ainsi que le Programme spécial d'aide financière à l'agriculture (PSAFA), mis en œuvre en 1981, offrait aux agriculteurs endettés des réductions de 4 et 5 % des taux

Graphique 7-2

Niveau de la dette agricole[1], provinces des Prairies, 1971-1986



1 Encours total de la dette agricole en fin d'année.

SOURCE: Statistique Canada, *Statistiques économiques agricoles*, n° 21-603 au catalogue.

d'intérêt pendant deux ans, tout en leur donnant la possibilité de consolider leurs dettes. Les consolidations de dettes ont entraîné pour le gouvernement des dépenses de 345 millions de dollars, et la SCA s'est retrouvée avec un certain nombre de prêts à risques élevés qui lui ont été cédés par le secteur privé. En 1985, les taux d'intérêt sur les prêts accordés en 1981-1982, qui variaient de 14 à 16,75 %, ont été ramenés à 12,75 %. En 1986, on a commencé à accorder des « prêts sur produit » à des taux d'intérêt plus bas et liés aux prix des produits, et dont le coût était en partie assumé par la SCA.

Étant donné son rôle de prêteur de dernier recours, dont les coûts sont élevés, la SCA a enregistré au terme de l'exercice 1987-1988 des pertes d'exploitation de 512 millions de dollars et un déficit cumulatif de 855 millions. En juillet 1988, le ministre de l'Agriculture a annoncé qu'il injecterait dans la société d'État 400 millions de dollars, tout en promettant de lui fournir encore des fonds durant les trois prochaines années, afin de l'aider à rétablir son équilibre.

Pour venir en aide aux agriculteurs qui n'étaient pas en mesure de faire face à leurs obligations financières, le gouvernement fédéral a mis également sur pied dans chaque province un Bureau d'examen de l'endettement agricole ayant le mandat de procéder à une étude impartiale de l'endettement des agriculteurs. De l'avis de la plupart des observateurs, le Bureau, qui joue dans bien des cas le rôle de médiateur entre le débiteur et le créancier, se révèle très utile, d'une part, en aidant les agriculteurs qui pourraient rentabiliser leur exploitation à consolider leurs dettes et, d'autre part, en aidant les autres à comprendre qu'ils n'ont d'autre choix que d'abandonner l'agriculture.

On peut donc dire que lorsqu'il a saisi la gravité du problème de l'endettement des agriculteurs, le gouvernement fédéral a adopté un train de mesures de soutien qui sont devenues l'une des principales causes du déficit actuel de la SCA. Mais la politique de crédit de la SCA à la fin des années 70 a permis aux agriculteurs qui ne pouvaient plus s'adresser à des établissements commerciaux de s'endetter au-delà de leur capacité de remboursement. Ce soutien public aux agriculteurs en difficulté a renforcé la hausse de la valeur des terres et a contribué à l'instabilité du secteur agricole des Prairies.

Les subventions au transport

Les subventions accordées actuellement au transport ferroviaire en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* ont remplacé le fameux « tarif de la Convention du Nid-de-corbeau » pour le transport ferroviaire des marchandises dans l'Ouest canadien. Ce tarif, qui faisait partie intégrante de la politique de colonisation de l'Ouest et de l'industrialisation de l'Est, devait faciliter l'acheminement des céréales des exploitations agricoles de l'Ouest aux Grands Lacs et à l'Océan Atlantique; il a aussi permis le transport, à des tarifs fixes, des effets et des biens manufacturés des colons vers l'Ouest canadien. La pratique des tarifs fixes a été un élément de la stratégie de développement implicite du Canada et elle s'est poursuivie pour le transport des céréales après avoir été abolie dans le transport des autres marchandises. Les sociétés de chemin de fer s'en sont plaintes, affirmant que les tarifs étaient trop faibles pour leur permettre de maintenir un système de transport adéquat et efficace. Le gouvernement fédéral a essayé de les dédommager de façon indirecte, par exemple en leur accordant des subventions pour les embranchements en vertu de la *Loi sur les chemins de fer* et en achetant des wagons-trémies. Les céréaliculteurs ont donc bénéficié à la fois d'un transfert provenant des chemins de fer et des dépenses publiques consacrées au transport.

À la fin des années 70 et au début des années 80, le remplacement des tarifs a fait l'objet d'un vaste débat. Le gouvernement fédéral devait décider si les subventions au transport des céréales devraient se poursuivre et, dans l'affirmative, qui devrait en bénéficier. En 1983 était ainsi promulguée la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, dont les dispositions visaient le transport des céréales entre les points d'expédition des Prairies et Thunder Bay, Armstrong, Churchill, et les ports de la Colombie-Britannique. Les paiements effectués par le gouvernement aux sociétés ferroviaires en vertu de la loi représentent un montant annuel fixe (la « Subvention du Nid-de-corbeau »), qui est complété par des paiements additionnels si la variation d'une année à l'autre du coût du transport d'une tonne de céréales dépasse un pourcentage établi ou si le prix payé par les producteurs pour le transport des marchandises est supérieur à une proportion déterminée du prix de vente moyen des principales céréales. Les tarifs du transport ferroviaire des marchandises sont révisés chaque année, au début de la campagne agricole, par l'Office national des transports du Canada. Pour obtenir les nouveaux tarifs, on multiplie, par des indices recalculés tous les quatre ans, les coûts réels assumés par les sociétés de chemin de fer pour le transport des céréales. Par conséquent, la part du tarif total du fret assumée par les producteurs augmente avec l'accroissement du volume des céréales et de la hausse des coûts engendrée par l'inflation.

Les producteurs des Prairies ne peuvent faire payer leurs coûts de transport par leurs clients étrangers car cela leur ferait tout probablement perdre des ventes. Par conséquent, sans subventions au transport, ils devraient assumer seuls leurs coûts d'expédition. C'est pour cette raison que la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* augmente le rendement de la production de céréales et d'oléagineux, et hausse effectivement les prix de ces produits dans la région des Prairies par rapport à ce qu'ils seraient s'il n'existait pas de subventions au transport. Si ces dispositions profitent aux cultivateurs, elles font par contre augmenter les coûts des éleveurs qui nourrissent leur bétail à cornes et leurs porcs avec des céréales et des oléagineux locaux. Elles entraînent également un accroissement des coûts des céréales pour les transformateurs des Prairies. Il n'est donc pas étonnant que les éleveurs et les entreprises de transformation des céréales de la région souhaitent voir les subventions au transport soit graduellement abolies, soit versées aux producteurs, tandis que les éleveurs des autres régions du Canada, qui sont leurs concurrents, préfèrent la méthode de paiement prévue dans la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*.

Au printemps 1988, les premiers ministres du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ont reconnu les différences existant entre les économies agricoles de leurs provinces respectives et ont accepté le fait que chaque gouvernement provincial devrait être en mesure de déterminer la méthode de versement des subventions au transport applicable dans la province. Ils ont également invité le gouvernement fédéral à collaborer avec les gouvernements des deux provinces les plus à l'Ouest afin de verser la « Subvention du Nid-de-corbeau », à titre d'essai, directement aux producteurs de céréales. Cette demande n'a pas encore été agréée, mais elle témoigne d'une volonté de revenir sur des positions qui étaient auparavant farouchement défendues.

Des recherches effectuées pour le Conseil permettent de croire que les subventions au transport ont fait augmenter sensiblement le prix des céréales depuis 1970 et ont contribué de façon appréciable au revenu agricole net des cultivateurs depuis 1980. Pour le transport des céréales des Prairies, la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* privilégie le rail par rapport aux autres modes de transport et perpétue ainsi dans l'Ouest un cadre de réglementation dont beaucoup disent qu'il décourage l'esprit d'entreprise.

De nombreux partenaires commerciaux du Canada considèrent les paiements effectués en vertu de la *Loi sur le*

transport du grain de l'Ouest comme des subventions à l'exportation. Cela s'explique principalement par le fait que, contrairement à la plupart des autres subventions au transport, celles-ci visent l'expédition, vers certains points d'exportation, d'une catégorie particulière de produits. Rien ne prouve que la loi influe sur le prix mondial des céréales, bien qu'elle soit susceptible, à long terme, d'influencer le volume des exportations de céréales canadiennes. Cependant, il s'agit d'une mesure qui ne passe pas inaperçue sur le plan international. Il est du reste significatif que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis prévoie l'élimination des subventions au transport qui sont accordées en vertu de cette loi en ce qui concerne les produits (principalement les dérivés du canola) expédiés vers les États-Unis à partir des ports de la côte ouest. Il y a donc lieu de croire que l'on exercera des pressions sur le gouvernement fédéral, dans le cadre des négociations commerciales multilatérales en cours, pour le porter à modifier cette loi.

La stabilisation des revenus

La *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*, qui a été votée en 1976, était assortie d'un programme en vertu duquel les producteurs de céréales et d'oléagineux des Prairies, ainsi que le gouvernement fédéral, entretiennent ensemble un fonds de stabilisation des revenus des producteurs. Le programme vise à empêcher que les recettes provenant des ventes des participants, pour une année quelconque, ne tombent au-dessous de la moyenne des cinq années antérieures. Les paiements de stabilisation doivent être effectués toutes les fois que l'encaisse totale nette (la différence entre les recettes des agriculteurs et les dépenses imputables à la production des cultures admissibles) ou l'encaisse nette par tonne de culture admissible dans la zone de compétence de la Commission canadienne du blé tombe au-dessous de la moyenne des cinq années antérieures.

Jusqu'à sa modification en 1988, la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* visait sept cultures : le blé (y compris le blé dur), l'avoine, l'orge, le seigle, le lin, le canola et la graine de moutarde. La modification a ajouté les 10 cultures de spécialité les plus courantes. Étant donné que l'aide fournie en vertu du programme est calculée d'après la différence entre les coûts de production et les recettes provenant de la vente des récoltes, les céréales servant à l'alimentation du bétail du producteur ou entreposées dans les installations de ce dernier n'y sont pas admissibles, de même que le fourrage et l'herbage.

Les contributions au fonds de stabilisation, qui sont des cotisations, équivalent à un pourcentage du total des ventes admissibles, jusqu'à concurrence d'un montant de 60 000 dollars par an, qui constitue également le plafond des versements qu'un même cultivateur peut recevoir au titre du programme au cours d'une même année. Jusqu'à la modification d'août 1988, les cotisations des producteurs étaient égales à 1 % des ventes, et la contribution du gouvernement fédéral s'élevait à 3 %. Un excédent avait été accumulé dans le fonds au début des années 80, car les paiements étaient alors inférieurs aux contributions (tableau 7-4). Mais, dans la seconde moitié de la décennie, le fonds est devenu déficitaire. Le gouvernement fédéral a finalement passé en charges 750 millions de dollars de cette dette en décembre 1987.

La modification de 1988 a porté les cotisations des producteurs à 4 % des ventes, et la contribution du gouvernement fédéral à 6 %. Elle a également touché le mécanisme de révision du taux des cotisations. Le taux sera dorénavant de 4 % des ventes lorsque le fonds sera déficitaire et de 3 % lorsqu'il sera excédentaire. Il tombera à 2 % si l'excédent dépasse 50 % du produit net moyen des ventes de céréales pour les cinq dernières années. La loi permet une application encore plus souple du programme. Il est notamment possible de modifier le plafond applicable aux ventes de céréales admissibles, fixé à 60 000 dollars depuis 1983; certains critiques soutiennent que l'on n'a pas suffisamment exploité cette disposition.

Tableau 7-4

Paiements nets[1] aux agriculteurs des provinces des Prairies en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*, 1978-1987

En millions de dollars

	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Total
1978	14	51	21	86
1979	35	126	50	211
1980	–9	–24	–15	–48
1981	–10	–33	–14	–57
1982	–9	–31	–15	–55
1983	–11	–37	–17	–65
1984	27	100	46	173
1985	80	271	129	480
1986	146	463	218	827
1987	255	743	360	1 358

1 Total des paiements reçus par les agriculteurs, déduction faite de leurs cotisations.

SOURCE Statistique Canada, *Statistiques économiques agricoles*, n° 21-603 au catalogue.

Le programme joue un rôle important, car il stabilise les rentrées de fonds nettes dans la région des Prairies. Il a d'ailleurs été le principal facteur de stabilisation pendant la période 1986-1988. Mais cela ne veut pas dire pour autant qu'il stabilise le revenu de chaque agriculteur, car il est improbable que puisse bénéficier du programme le producteur dont la récolte a été médiocre quand la région a connu une bonne année. Les grandes exploitations agricoles reçoivent davantage d'aide que les petites, jusqu'à concurrence de 60 000 dollars.

La participation au programme est facultative. Jusqu'à une date récente, les agriculteurs qui avaient décidé de ne pas y participer puis étaient revenus sur leur décision n'avaient droit, pendant une période transitoire, qu'à des avantages réduits. Cette pénalité a été levée par suite de la modification de 1988, et le gouvernement fédéral encourage maintenant une plus large participation des agriculteurs. Toutefois, le fait que la participation au principal programme de stabilisation soit facultative ne va pas sans poser des problèmes. Les agriculteurs qui s'étaient méfiés du programme ou l'avaient trouvé trop onéreux au moment de sa création et qui avaient décidé de ne pas y participer l'ont naturellement regretté lorsqu'une partie du déficit du fonds de stabilisation a été passée en charges. Par contre, ces mêmes agriculteurs non participants réclament souvent des programmes de secours spéciaux lorsque les temps sont particulièrement durs.

Jusqu'à sa modification, la loi décourageait la diversification par les cultures de spécialité; en fait, elle encourageait l'exploitation des cultures traditionnelles lorsque le marché était déprimé, parce que les versements étaient basés sur la vente de ces cultures plutôt que sur le chiffre d'affaires global. Cet effet de distorsion a été rectifié quand les 10 cultures de spécialité ont été englobées dans le programme, mais celui-ci continue de favoriser les cultures génératrices de recettes, plutôt que l'utilisation des terres pour le pâturage ou le fourrage, ou l'alimentation du bétail avec des céréales. L'important volet de subvention que comporte le programme contribue à éliminer davantage les creux que les sommets du cycle des prix. Cela est susceptible d'accroître la production et de raffermir les prix des terres, car les agriculteurs sont disposés à payer des prix plus élevés à l'achat des terres lorsque les prix des produits sont vigoureux, s'ils savent qu'ils recevront de l'aide en cas de chute des prix.

Le Programme spécial canadien pour les grains

La chute des prix des céréales en 1986 a été si abrupte que le programme de stabilisation ne semblait pas suffisant pour soutenir les revenus agricoles. Aussi le gouvernement a-t-il annoncé, en décembre 1986, la création du Programme spécial canadien pour les grains (PSCG), qui prévoyait le versement d'une somme de 1 milliard de dollars aux cultivateurs canadiens afin d'amortir l'impact de la guerre des subventions entre les États-Unis et la Communauté européenne. En 1987, environ 815 millions de dollars ont ainsi été versés aux agriculteurs des Prairies (voir le tableau 7-1).

Les paiements au titre du programme étaient calculés d'après la superficie plantée par chaque agriculteur en variétés de cultures désignées en 1986, en fonction du rendement régional des cultures concernées et de la baisse relative du prix de chaque produit imputable à la guerre commerciale (en particulier à l'impact estimé de l'abaissement du *loan rate* aux États-Unis). Le montant maximum pouvant être versé à chaque agriculteur était de 25 000 dollars. Les cultures visées par le programme de 1986-1987 étaient le blé (y compris le blé dur), l'orge, l'avoine, le seigle, les céréales mélangées, le maïs, le soja, le canola, le lin et les graines de tournesol.

En décembre 1987, le gouvernement fédéral annonçait que le PSCG serait prorogé pour un an et qu'il verserait aux agriculteurs une nouvelle somme de 1,1 milliard de dollars en 1988, le premier paiement devant être effectué avant l'emblavage du printemps. Cette fois-ci, le régime mis en place se fondait sur la superficie que l'exploitant avait consacrée en 1987 aux activités désignées, dont la liste avait été allongée de façon à inclure neuf cultures de spécialité, ainsi que la luzerne destinée à la transformation, le miel et la jachère estivale.

Comme la première série des paiements effectués en vertu du PSCG s'appliquait à un nombre limité de cultures traditionnelles, on croit que le programme a découragé les agriculteurs de pratiquer des cultures de spécialité (comme les pois des champs et les lentilles), en dépit des bas prix des céréales et des oléagineux. Ce problème a été résolu avec l'élargissement de l'éventail des cultures admissibles au titre du PSCG en 1987-1988 et l'inclusion de la jachère.

À court terme, les paiements d'appoint, notamment au titre du PSCG, devraient freiner la chute de la valeur des terres. Mais, à long terme, si les agriculteurs croient que le gouvernement effectuera des paiements d'appoint chaque fois que le marché s'affaiblira, ils seront probablement disposés à acheter des terres à des prix encore plus élevés que ceux qu'ils auraient payés en temps normal. Par conséquent, si les paiements d'appoint peuvent stabiliser la valeur des terres lorsque les marchés sont déprimés, ils sont également susceptibles d'accentuer tout mouvement à la hausse

des prix lorsque les marchés sont fermes, car ils réduisent les risques liés à une éventuelle chute des prix.

Les deux paiements au titre du PSCG représentent une innovation par rapport aux formes traditionnelles d'aide aux producteurs des Prairies, qui sont basées de façon générale sur le principe des assurances. Contrairement aux autres types de paiements, les paiements au titre du PSCG sont en effet acquis avant l'emblavage et ne sont pas liés aux pertes (ou aux gains) imputables aux cultures désignées. Ils constituent également, comme nous l'avons vu, une des causes principales de l'accroissement massif de l'intervention de l'État dans la production agricole canadienne, telle qu'on peut la mesurer par le régime de l'équivalent en subventions à la production.

La Commission canadienne du blé

La Commission canadienne du blé (CCB) est probablement le plus important des organismes de réglementation et de commercialisation qui aient été mis sur pied pour répondre aux besoins de l'agriculture des Prairies. Les conditions spéciales de la production des céréales dans les Prairies – la brièveté de la saison de végétation, au terme de laquelle il faut récolter toutes les cultures en même temps, les volumes considérables de céréales qu'il faut entreposer et transporter tout au cours de l'année et les grandes distances qui séparent les producteurs de leurs véritables clients – sont autant de raisons qui confèrent une grande importance aux intermédiaires entre les producteurs et leurs clients. Certains des problèmes sautent aux yeux dès lors qu'on observe, premièrement, que le système de transport ne peut pas assurer en même temps la manutention de toutes les céréales au moment de la récolte; deuxièmement, que, la plupart des années, on est contraint d'emprunter aussi bien la route de l'est, plus onéreuse, qui passe par Thunder Bay et emprunte la voie maritime du Saint-Laurent, que la route de l'ouest, plus économique, qui passe par Prince Rupert et Vancouver; et troisièmement, que les prix des différentes céréales varient d'un jour à l'autre.

Au début du siècle, les sociétés de chemin de fer et les négociants en céréales assumaient la responsabilité du transport et de la commercialisation des céréales des Prairies. Cette situation provoquait cependant le mécontentement des agriculteurs, car les transporteurs et les intermédiaires pouvaient opposer un agriculteur à un autre, et profiter de méthodes de classification qui n'étaient pas toujours équitables pour réaliser des bénéfices importants aux dépens des agriculteurs. On a donc créé, en 1935, un organisme central de commercialisation, la Commission canadienne du blé, pour commercialiser aux meilleurs prix la plus grande quantité possible de céréales et pour veiller à ce que chaque producteur obtienne sa juste part du marché disponible.

La Commission s'occupe de toutes les ventes à l'exportation du blé, de l'orge et de l'avoine produits dans les trois provinces des Prairies et dans la région de Rivière-à-la-paix en Colombie-Britannique, ainsi que des ventes intérieures du blé des Prairies destiné à la consommation humaine. Elle limite également les importations de ces trois céréales. La CCB regroupe les recettes provenant des ventes de chacun de ces trois grains dans six comptes différents et assurent la péréquation de la rémunération des producteurs, en tenant compte des catégories de produits fournis par chacun ainsi que de l'emplacement géographique de celui-ci par rapport aux silos de transit. Le calendrier de livraison de l'agriculteur, la route par laquelle son produit est acheminé vers le marché étranger et le prix que paie véritablement le pays ou le négociant acheteur n'influent pas directement sur le prix que touche l'agriculteur. Celui-ci cède donc le fardeau de la commercialisation et du financement, ainsi que certains des problèmes liés à l'entreposage et au transport, à la CCB et aux organismes de transport et d'entreposage que la Commission réglemente en collaboration avec la Commission canadienne des grains (qui s'occupe de la classification des céréales) et l'Office du transport du grain.

La Commission canadienne du blé fixe le prix pour les trois céréales avant le début de la campagne agricole. Si, à la fin de l'année, les revenus communs tirés de la vente de chaque céréale dépassent le montant nécessaire pour assurer les paiements aux producteurs en fonction des prix de campagne, le solde fait l'objet d'un dernier paiement réparti entre les producteurs. Par contre, si les revenus sont insuffisants à la fin de l'année (parce que les prix auront été moins élevés que prévu) pour couvrir les paiements faits aux producteurs en fonction des prix d'une campagne, le déficit est comblé par le gouvernement fédéral. Il est donc clair qu'une fois que la CCB a annoncé les prix de campagne, ceux-ci deviennent des prix garantis. Jusqu'à la campagne agricole 1985-1986, les déficits aux comptes communs étaient rares. Mais, cette année-là, les déficits combinés de tous les comptes totalisaient 201,3 millions de dollars; en 1986-1987, le déficit aux comptes de l'orge était de 110,5 millions de dollars.

La Commission aide également les céréaliculteurs en leur accordant des avances de trésorerie qui sont en fait des prêts sans intérêt. Elle peut ainsi avancer jusqu'à 30 000 dollars sur les céréales entreposées à la ferme. Le prêt est disponible dès la fin de la récolte et le remboursement s'effectue lorsque l'agriculteur vend ses céréales à la CCB.

Cependant, le rôle principal de la Commission canadienne du blé consiste à vendre les céréales canadiennes à l'étranger. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 2, la concentration ne cesse d'augmenter sur le marché international des céréales en dépit de l'accroissement du nombre des pays importateurs. Les organismes d'État ou les organismes centralisés qui agissent comme intermédiaire et s'occupent de commercialisation prennent en charge une très grande proportion du commerce mondial, particulièrement en ce qui concerne les achats. Un petit nombre d'entreprises multinationales se partagent le reste du marché et fournissent des services de transport aux intermédiaires d'État. Cet état de choses renforce les arguments en faveur du maintien d'un organisme central de commercialisation comme la CCB.

Pourtant, certains producteurs et intermédiaires canadiens croient que les pouvoirs monopolistiques et le mode de fonctionnement de la Commission découragent tout esprit d'entreprise. Ils font valoir, d'une part, qu'il est difficile de créer un marché intérieur pour les ventes à terme, car les mouvements transfrontaliers de céréales sont contrôlés par la CCB et le prix – qui est déterminant sur le marché – n'est fixé qu'au moment où les derniers paiements sont faits aux producteurs, soit plus d'un an après la récolte. Selon les mêmes critiques, l'absence d'un mécanisme fiable pour identifier le prix et pour anticiper les prix des grains de provende qui ne sont pas vendus par l'intermédiaire de la CCB nuit aux producteurs et à leurs clients de l'intérieur qui sont, en l'occurrence, les éleveurs canadiens.

D'autre part, étant donné que la Commission est chargée de l'exportation de l'intégralité du blé, de l'orge et de l'avoine produits dans les Prairies, il est difficile pour les producteurs et les négociants canadiens de se trouver des créneaux sur les marchés étrangers. À l'heure actuelle, le volume des ventes réalisées dans ces créneaux (par exemple, le marché des chevaux de course aux États-Unis pour l'avoine décortiquée) est très faible, comparativement à celui des céréales en vrac expédiées outre-mer, mais les intermédiaires dynamiques affirment qu'il existe pour les céréales canadiennes de nombreaux créneaux qui ne sont pas encore exploités.

Jusqu'en 1974, la CCB était chargée du commerce interprovincial du blé, de l'avoine et de l'orge. Depuis, le marché intérieur des céréales s'est cependant libéralisé, de sorte que les producteurs et les acheteurs ont la possibilité de passer par la Commission ou par le marché libre pour les opérations intérieures sur grains de provende. Par ailleurs, la récente abolition du système du double prix du blé a atténué les rigidités du marché intérieur du blé. De nombreux producteurs – de blé en particulier – estiment que toute réduction des pouvoirs de la Commission compromettrait gravement son efficacité. Bien sûr, certaines personnes particulièrement déterminées pourraient être à même d'obtenir des prix plus élevés, mais la Commission, selon ces producteurs, ne serait plus en mesure de maximiser les revenus pour les producteurs si elle ne contrôlait plus l'intégralité de la production disponible pour l'exportation.

Les programmes provinciaux de soutien à l'agriculture

Les gouvernements des trois provinces des Prairies interviennent eux aussi dans le secteur agricole. Le tableau 7-5 indique les dépenses effectuées en 1987-1988 dans le secteur agricole au titre de leurs principaux programmes. Ces chiffres n'incluent pas les sommes passées en charges ni les provisions pour créances douteuses.

L'aide sous forme de crédit constitue une des principales dépenses de ces trois gouvernements, qui dépensent également pour l'infrastructure agricole et rurale, et stabilisent les revenus que les agriculteurs tirent de l'élevage. L'Alberta et la Saskatchewan aident leurs agriculteurs à financer leurs achats de facteurs de production, grâce à des réductions sur les combustibles et les engrais. En 1987, l'Alberta a ainsi dépensé 125,8 millions de dollars au titre

Tableau 7-5

Programmes provinciaux d'aide à l'agriculture, provinces des Prairies, 1987-1988[1]

En millions de dollars

	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Total
Mazout et pétrole pour les exploitations[2]	– –	7,9	125,8	133,7
Prêts agricoles	17,2	72,2	16,1	105,5
Développement agricole et rural	28,2	37,1	17,5	82,8
Assurance-bétail	11,2	24,1	– –	35,3
Autres	15,9	– –	71.5[3]	87,4
Total	72,5	141,3	230,9	444,7

1 Les données du Manitoba et de la Saskatchewan sont exprimées selon l'exercice financier; celles de l'Alberta, selon l'année civile 1987.

2 Il ne s'agit pas de paiement direct aux producteurs.

3 *The Alberta Crow Benefit Offset Program.*

SOURCE Ministères provinciaux de l'Agriculture.

d'un programme de réduction des coûts de combustible afin d'alléger le fardeau des coûts de production croissants des agriculteurs.

La Saskatchewan a été particulièrement active dans le domaine du crédit. Elle offre des réductions des taux d'intérêt afin d'alléger le coût des terres agricoles, ainsi que des prêts à faible taux d'intérêt pour financer les fonds de roulement; elle accorde aussi des prêts spéciaux destinés à l'élevage du bétail et à l'irrigation par l'entremise de l'*Agricultural Credit Corporation*. Le gouvernement provincial a mis sur pied divers programmes visant des types d'élevage particuliers : bovins d'engraissement, naissage-élevage, porcs et autres.

Comme l'agriculture est un domaine de compétence à la fois fédérale et provinciale, les programmes des provinces complètent souvent les programmes fédéraux ou portent sur des domaines de compétence provinciale exclusive, comme l'irrigation, par exemple. Mais certains programmes provinciaux ont été créés pour compenser les effets de programmes fédéraux. Le programme de compensation de la Subvention du Nid-de-corbeau (*Crow Benefit Offset Program*), mis en œuvre en juillet 1987 en Alberta, est un exemple particulièrement éloquent à cet égard. Il vise à neutraliser les distorsions du marché qui influent sur la fixation des prix intérieurs des grains de provende et qui résultent du versement, par le fédéral, de la Subvention du Nid-de-corbeau aux sociétés de chemin de fer. En 1987, l'Alberta a dépensé 71,5 millions de dollars au titre de ce programme et du programme d'ajustement du marché des grains de provende qui l'avait précédé.

Les politiques macro-économiques et structurelles

Étant donné que l'agriculture dans les Prairies est devenue une activité commerciale spécialisée et capitalistique, les politiques monétaires et budgétaires jouent désormais dans la vie de l'agriculteur un rôle plus important qu'à l'époque, aujourd'hui révolue, où rares étaient les exploitants agricoles qui payaient de l'impôt sur le revenu et où beaucoup d'entre eux pouvaient, en période difficile, subvenir à leurs besoins à même la production de leur ferme.

Le fardeau des paiements d'intérêt ne constitue certainement pas un sujet nouveau dans les Prairies, mais l'escalade des taux d'intérêt réels, qui sont passés d'un niveau très bas à un niveau très élevé entre la fin des années 70 et le début des années 80, a été un choc imprévu pour les emprunteurs. Il ne fait aucun doute que ce brusque changement y est pour beaucoup dans la vulnérabilité financière actuelle des agriculteurs des Prairies. Cette pénible expérience a amené plusieurs associations d'agriculteurs à demander au gouvernement fédéral de maintenir les taux à un niveau stable afin de protéger les intérêts des producteurs agricoles. Mais les liens économiques étroits qui existent entre les pays font que le Canada ne dispose que d'une étroite marge de manœuvre dans l'élaboration d'une politique des taux d'intérêt. S'ils sont conscients des effets des variations des taux d'intérêt sur le secteur agricole, les gouvernements peuvent toutefois adopter des mesures visant à encourager la diversification des avoirs et à atténuer les incidences que les variations inévitables des taux d'intérêt ont sur les agriculteurs.

Sur le plan de la fiscalité, plusieurs mesures (y compris la déduction pour amortissement, l'exemption pour gains en capital, et la déduction des intérêts sur les emprunts hypothécaires pour l'achat de terres agricoles) encouragent les agriculteurs à investir davantage d'énergie et de ressources dans la ferme familiale. La déduction de 500 000 dollars pour gains en capital, par exemple, est souvent présentée comme un substitut aux pensions de retraite des agriculteurs; néanmoins, tout comme d'autres mesures fiscales, elle incite les agriculteurs à réinvestir leurs bénéfices dans l'exploitation agricole au lieu de souscrire à des régimes enregistrés d'épargne-retraite ou de diversifier leurs avoirs en faisant d'autres placements. Les dispositions fiscales qui encouragent la transmission des exploitations agricoles d'une génération à l'autre vont généralement dans le même sens. Même si ces programmes ont été conçus – cela ne fait aucun doute – dans l'intérêt des agriculteurs, il pourrait s'avérer nécessaire de remettre en question certains d'entre eux à cause de la vulnérabilité financière actuelle des agriculteurs et des risques de surendettement qu'ils courent.

Si nous nous penchons maintenant sur les politiques d'adaptation, nous remarquons que les agriculteurs ne sont pas admissibles aux principaux programmes fédéraux ou qu'ils n'y ont pas recours. Les dépenses fédérales au titre des deux plus importants de ces programmes – l'assurance-chômage et la formation en industrie – se sont chiffrées à quelque 4,5 milliards de dollars par an durant les cinq dernières années. Il reste que les agriculteurs indépendants ne bénéficient pas de l'assurance-chômage et n'ont pratiquement pas recours aux programmes de recyclage.

Le Programme canadien de réorientation des agriculteurs

Conçu en fonction des besoins des agriculteurs, le Programme canadien de réorientation des agriculteurs (PCRA)

existe depuis septembre 1986 et s'adresse aux agriculteurs de toutes les régions du Canada capables de prouver qu'ils ont des difficultés financières. Jusqu'ici près de 1 900 demandes – dont plus de la moitié provient des Prairies – ont été approuvées. (Les agriculteurs de l'Alberta ont utilisé davantage le programme que ceux de la Saskatchewan ou du Manitoba.) Les dépenses au titre du PCRA se sont élevées à 10 millions de dollars environ pour les 18 premiers mois d'existence du programme; une somme équivalente a été prévue pour 1987-1988.

Les éléments fondamentaux de ce programme sont les subventions de transition et l'aide complémentaire à la réorientation, en vertu desquelles une allocation de 2 000 dollars est versée pour les quatre premières semaines de la période de transition, ainsi que des prestations complémentaires pour les personnes à charge jusqu'à concurrence de 3 696 dollars. Le PCRA assume aussi les frais de formation pour une période pouvant aller jusqu'à deux ans; il rembourse les salaires jusqu'à concurrence de 5 720 dollars, verse aux travailleurs indépendants des subventions d'un montant maximum de 9 360 dollars et offre des services d'orientation. Le montant moyen des demandes approuvées a été de moins de 4 000 dollars en 1986-1987 et de 5 350 dollars environ en 1987-1988.

Le PCRA est le seul programme de réorientation professionnelle qui s'efforce de répondre aux besoins des agriculteurs des Prairies. La plupart des autres programmes du genre sont liés à l'expérience professionnelle antérieure ou à une formation dans l'industrie. La Planification canadienne de l'emploi constitue une exception, mais peu d'agriculteurs y ont eu recours, soit parce que le programme n'est pas suffisamment connu, soit parce qu'il n'est pas adapté à leurs besoins. Nos recherches ont montré que l'abandon du secteur agricole a été relativement plus lent dans les Prairies que dans les régions comparables des États-Unis. Il n'y a pas là de quoi s'étonner, quand on sait à quel point il est difficile pour un agriculteur de s'adapter à un autre secteur et si l'on considère les encouragements que les programmes de soutien du revenu agricole représentent pour ceux qui veulent persister dans l'agriculture, en espérant des jours meilleurs.

Évaluation de la politique

Les dépenses publiques consacrées à l'agriculture des Prairies ont bondi vers le milieu des années 80. Pendant la campagne agricole 1987-1988, les paiements au titre de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* et au titre du Programme spécial canadien pour les grains ont fourni 1,4 milliard et 0,8 milliard de dollars respectivement – soit un total de 2,2 milliards de dollars – en soutien direct aux revenus, ou environ 17 000 dollars de revenu additionnel par agriculteur. Cette aide a permis de limiter à 28 % (tableau 7-6) la proportion d'agriculteurs de la région des Prairies en proie à des difficultés financières, faute de rentrées de fonds suffisantes pour subvenir aux besoins de leur famille (la proportion aurait été de 50 % si ces deux programmes n'avaient pas existé). En outre, grâce aux paiements effectués au titre de ces deux programmes, la proportion d'agriculteurs en situation d'insolvabilité a été réduite de près d'un tiers à un dixième.

Tableau 7-6

Répartition des revenus agricoles dans les provinces des Prairies, avec et sans les paiements[1] reçus au titre de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* et du Programme spécial canadien pour les grains, selon le degré de difficulté financière, 1987

En pourcentage

	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Total des trois provinces
Sans les paiements susmentionnés :				
Situation stable	43	46	59	50
Situation vulnérable	12	11	10	11
Situation difficile	10	11	9	10
Situation non viable	35	32	22	29
Total	100	100	100	100
Avec les paiements susmentionnés :				
Situation stable	67	72	74	72
Situation vulnérable	12	11	9	10
Situation difficile	8	8	7	8
Situation non viable	13	9	10	10
Total	100	100	100	100

1 Soutien des revenus agricoles accordé en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* et du Programme spécial canadien pour les grains.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

Le soutien au revenu a permis aux agriculteurs de continuer à produire et à la Commission canadienne du blé, de continuer à vendre le blé et les céréales secondaires du Canada à des prix compétitifs. C'est ainsi que le Canada a été en mesure de maintenir sa part des marchés mondiaux.

Mais en dépit de ce soutien extraordinaire, l'économie céréalière des Prairies ne se porte guère mieux qu'il y a trois ans. La longue sécheresse du printemps et de l'été 1988 explique en partie une situation critique qui se prolonge. Il faut se rappeler également que le ralentissement de l'économie céréalière en 1986 a été exceptionnellement prononcé et a été aggravé par une poussée imprévue des taux d'intérêt. Notre analyse nous porte toutefois à croire que les problèmes de la région tiennent également à des politiques inadéquates.

Premièrement, les décideurs ont sous-estimé la gravité de l'endettement chez les agriculteurs des Prairies. À un moment où les établissements de crédit se disputaient la clientèle des agriculteurs, la Société du crédit agricole et ses équivalents à l'échelon provincial étaient encouragés à accepter des créances qui n'étaient pas attrayantes pour le secteur privé. Il y a lieu de croire que cette politique a accentué l'escalade des prix des terres, qui est l'une des principales causes de la crise de liquidités actuelle.

Deuxièmement, certaines caractéristiques des programmes ont contribué à faire croire aux agriculteurs des Prairies qu'ils devaient persévérer dans la production de céréales traditionnelles d'exportation au lieu de diversifier leurs cultures, de se livrer à l'élevage ou d'abandonner le secteur. Les programmes que nous avons analysés sont tous empreints d'un parti-pris en faveur de la production végétale et, jusqu'à très récemment, en faveur des céréales et des oléagineux traditionnels. Par ailleurs, il était impossible de prévoir les niveaux de soutien qui seraient accordés en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* et du PSCG. Les agriculteurs ne pouvaient pas compter sur la radiation du déficit de 750 millions de dollars du Fonds de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest ni sur la prorogation du PSCG. Pendant la première année, les paiements au titre du PSCG allaient à tous les agriculteurs, qu'ils en aient besoin ou non; la même chose s'est passée durant la seconde année, même si la liste des cultures admissibles avait été modifiée. L'adoption de ces mesures ponctuelles, si elle peut se comprendre d'un point de vue politique, dissuade par contre les agriculteurs de prendre des décisions de gestion à long terme et d'en assumer les conséquences.

Troisièmement, l'octroi d'une aide publique axée sur un produit déterminé renforce les groupes de pression s'intéressant au produit en question et affaiblit souvent les organisations regroupant l'ensemble des agriculteurs. Les pressions en faveur d'interventions particulières s'intensifient alors, au détriment de l'appui à une aide gouvernementale de portée générale qui ne privilégierait aucun produit, par exemple une aide à la recherche et au développement dans l'agriculture.

Quatrièmement, il existe une multitude de programmes agricoles qui sont gérés, aux niveaux fédéral et provincial, par des bureaucrates différents. C'est pourquoi on note des écarts entre les critères d'admissibilité des divers programmes fédéraux.

Cinquièmement, bien que le Conseil n'ait pas entrepris de nouvelle analyse dans ce domaine, des études récentes donnent lieu de croire que certains programmes de soutien provinciaux ont été adoptés afin de promouvoir l'emploi et d'augmenter le niveau de l'activité économique dans les provinces concernées au détriment des autres. Le niveau élevé du soutien fédéral à l'agriculture des Prairies a également provoqué le mécontentement des associations d'agriculteurs dans d'autres parties du pays, particulièrement au Québec. Parallèlement, l'Alberta a mis sur pied le *Crow Benefit Offset Program* dans le but explicite de compenser les effets de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*.

Enfin, il faut signaler que le niveau actuel du soutien à l'agriculture des Prairies ne peut absolument pas être maintenu. On doit ramener les dépenses à un niveau raisonnable et revoir les objectifs de la politique.

Il ne fait aucun doute que l'expérience des trois dernières années révèle de graves lacunes dans les programmes fédéraux qui visent à soutenir l'économie céréalière des Prairies. Par ailleurs, la signature de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, et les négociations multilatérales qui se déroulent sous l'égide du GATT offrent aux Canadiens l'occasion de procéder à un nouvel examen de la nature de l'aide qu'ils accordent aux agriculteurs des Prairies.

8 Le soutien « délié » au revenu agricole

Nous avons déjà fait remarquer que les agriculteurs des Prairies sont aux prises avec deux problèmes majeurs : la faiblesse et l'instabilité de leurs revenus. Mais ces problèmes ne touchent pas tous les agriculteurs au même degré. Si le bas niveau des revenus caractérise surtout les petites fermes marginales, c'est plutôt l'instabilité des revenus qui est le lot des grandes exploitations commerciales. Les programmes de soutien à l'agriculture conçus pour atténuer ces deux problèmes ont donné des résultats variables. La plupart des programmes sont liés à la production de produits spécifiques, de sorte que les subventions gouvernementales augmentent avec les quantités produites. Nous avons vu que ce mode de soutien est critiquable à la fois dans ses conséquences sur le plan international et dans ses effets sur le marché intérieur.

Sur la scène internationale, le soutien des prix agricoles et les subventions accordées aux agriculteurs pour l'achat de facteurs de production ont été à l'origine de surplus encombrants. Ce type de financement public fait grimper les prix agricoles, occulte les coûts de production réels, encourage la production d'excédents et modifie la situation concurrentielle des pays exportateurs. De plus, il cause au niveau du commerce des distorsions pouvant conduire à une affectation de plus en plus mauvaise des ressources et provoque de graves frictions dans les échanges internationaux.

Au pays, les subventions axées sur un produit faussent aussi les signaux qui émanent du marché, comme en témoignent, par exemple, les mesures qui découragent actuellement la production de bétail dans les Prairies. Les subventions de ce genre ouvrent aussi la voie à l'adoption de programmes spéciaux en réponse aux pressions exercées par les lobbies agricoles et aboutissent à la mise en place d'un ensemble hétéroclite d'où proviennent des signaux contradictoires. En outre, le soutien basé sur le niveau de production ou sur la superficie ensemencée ne peut être précisément dirigé ni vers les agriculteurs qui en ont le plus besoin, ni vers les plus efficients. Les propriétaires des grandes exploitations, en effet, reçoivent davantage de subventions que les petits exploitants.

Il existe une autre manière d'envisager le soutien du secteur agricole, en calculant cette fois le montant de l'aide en fonction non plus de la production ou de la superficie cultivée mais du revenu. On n'établit ainsi aucun lien direct entre le soutien à l'agriculture et le volume de production d'un produit agricole particulier. Bien qu'elle ne permette pas de résoudre le problème de la faiblesse des revenus agricoles, cette formule de « soutien délié » a l'avantage de ne privilégier aucun produit en particulier; elle n'encourage donc pas la production d'excédents dans des cultures données, mais favorise la stabilité des revenus agricoles.

Le déliement du soutien agricole, qui est à l'étude dans la plupart des pays de l'OCDE, constitue peut-être une solution aux problèmes internationaux et nationaux que nous avons déjà évoqués. Néanmoins, un certain nombre de questions doivent être examinées avant que cette forme de soutien ne puisse remplacer les programmes actuels. Des chercheurs et des spécialistes de l'agriculture aux États-Unis, en Europe et au Canada s'y emploient actuellement.

Il faut d'abord prendre en considération les attitudes et les traditions qui ont cours à l'intérieur et à l'extérieur du milieu agricole. Le soutien qui était accordé traditionnellement reposait implicitement sur l'idée que les agriculteurs avaient le droit d'obtenir un prix équitable pour leurs produits. On présente donc souvent le soutien des prix comme un mécanisme visant à combler l'écart entre le prix équitable et un prix de marché anormalement faible. À cet égard, le Programme spécial canadien pour les grains constitue un bon exemple, en ce sens qu'il vise à indemniser les agriculteurs canadiens d'une partie des pertes qui leur ont été occasionnées par la guerre des prix entre les États-Unis et la Communauté économique européenne. Notons par ailleurs que l'idée du soutien au revenu agricole n'est pas ancrée dans la tradition du milieu agricole.

Mais le soutien des prix encourage les agriculteurs à produire davantage, contribuant à alimenter les excédents des pays industrialisés. Les gouvernements devraient donc étudier plus à fond la question du soutien au revenu s'ils désirent aider les agriculteurs.

Une seconde série de questions concerne les bénéficiaires possibles d'un programme de soutien au revenu. À cet égard, certains analystes recommandent que toute forme d'aide gouvernementale aille à ceux qui en ont le plus besoin. Or, nos recherches révèlent qu'il y a dans les Prairies beaucoup d'agriculteurs marginaux, dont les revenus sont extrêmement faibles. Leur niveau de vie s'élèverait

certainement s'ils bénéficiaient d'un programme de soutien. Mais cela n'équivaudrait-il pas à récompenser le groupe le moins productif des agriculteurs ou, encore, à vouloir privilégier un groupe particulier de la société canadienne en lui garantissant une sorte de revenu minimum ?

Selon les tenants de la thèse inverse, il faudrait au contraire concevoir un programme d'aide publique pour les agriculteurs qui auront utilisé leurs ressources de la manière la plus efficiente, et se baser, donc, sur leurs recettes nettes. Ce type de politique aurait pour résultat de renforcer l'efficience et d'accélérer la rationalisation de l'agriculture; il ferait toutefois abstraction des besoins d'un grand nombre de fermes familiales.

Il importe de comprendre que le déliement de l'aide accordée aux exploitations agricoles n'exige pas l'adoption de l'une ou l'autre de ces positions contraires. Un programme de soutien axé sur le revenu peut très bien être conçu de manière à répondre à plusieurs objectifs différents. Plus particulièrement, comme nous le verrons plus loin, un programme délié peut atténuer les deux principaux problèmes déjà mentionnés, ceux du bas niveau et de l'instabilité des revenus agricoles. Par contre, le déliement suppose que l'aide soit accordée d'après la situation de chaque entreprise agricole prise individuellement, plutôt que d'après un amalgame de critères relatifs à la superficie cultivée et au rendement régional, comme c'est le cas actuellement.

Les exigences administratives d'un programme délié posent une troisième série de questions. Si le soutien doit se fonder sur le niveau ou l'instabilité du revenu, il faudra nécessairement constituer un « dossier » pour chaque agriculteur. En utilisant les déclarations d'impôt sur le revenu, on éviterait d'ajouter aux formalités administratives à remplir par les agriculteurs. Il serait cependant nécessaire de surveiller les coûts et les recettes de plus près qu'on ne le fait maintenant, mais ce prix ne serait pas exagéré pour une société qui veut assurer un soutien continu au revenu de ses agriculteurs.

Enfin, il faut prendre en compte les questions ayant trait à l'admissibilité. Les céréaliculteurs des Prairies sont habitués à un critère d'admissibilité simple à plusieurs programmes d'aide financière : il suffit d'être détenteur d'un carnet de quotas de la Commission canadienne du blé. Or, un programme de soutien au revenu agricole, qui ne serait lié à la vente d'aucun produit particulier, devrait répartir les subventions en fonction de certains critères d'admissibilité. En outre, il n'y aurait aucune raison d'exclure du programme les agriculteurs des autres provinces que celles des Prairies. De fait, il y a tout lieu d'affirmer qu'une nouvelle approche du soutien à l'agriculture devrait tenir compte des besoins du plus grand nombre possible d'agriculteurs canadiens.

Une formule de déliement du soutien au revenu agricole

Le Conseil a mis au point, à titre d'exemple, une série de quatre programmes de soutien ne reposant pas sur le critère du produit, afin d'illustrer les avantages potentiels du déliement de l'aide pour les agriculteurs des Prairies et d'en étudier certaines contraintes. Il doit publier prochainement une étude qui contiendra une analyse détaillée des coûts et avantages d'une telle dissociation. On y précisera le seuil d'application ainsi que les niveaux maximums d'aide et on dégagera les critères d'admissibilité, qui joueront un rôle crucial au sujet de l'impact de ce programme et de sa faisabilité du point de vue administratif. Nous nous contentons ici d'exposer les principales caractéristiques d'un soutien délié afin de montrer comment un tel système pourrait répondre aux besoins que nous avons cernés.

Les programmes visent à répondre à deux problèmes fondamentaux de l'agriculture : faiblesse et instabilité du revenu. Chacun d'eux porte sur un aspect particulier de ces problèmes, et il complète les autres pour former un système d'aide devant maintenir dans le pays une agriculture viable et plus sensible aux signaux du marché, mettant à profit les forces inhérentes au secteur et facilitant l'adaptation. Les programmes ont pour objectifs respectifs de protéger les agriculteurs contre les fluctuations de leurs revenus, de promouvoir l'entreprise agricole et la diversification des avoirs, d'encourager ceux qui s'efforcent de s'en sortir par eux-mêmes, et de mettre les agriculteurs à l'abri de difficultés exceptionnelles. Ce bloc de programmes remplacerait les principaux programmes actuels qui sont axés sur des produits spécifiques.

On peut décrire brièvement les quatre programmes types comme suit :

1 Le régime d'assurance-revenu. Ce programme a pour but de protéger les agriculteurs contre d'importantes pertes de revenus agricoles imputables à une conjoncture défavorable des prix ou aux intempéries; le gouvernement et les agriculteurs partageraient de façon égale le coût du programme.

2 Le fonds de stabilisation. Il est conçu pour encourager les agriculteurs à investir une grande partie de leurs revenus agricoles dans un fonds autogéré, afin de se protéger contre des pertes de revenus futures et, par conséquent, de réduire

les coûts de l'assurance-revenu; la contribution du gouvernement serait égale à la cotisation de chaque agriculteur.

3 L'option de réorientation de l'agriculteur. Ce programme permettrait à un agriculteur de disposer, au moment où il abandonne l'agriculture ou prend sa retraite, des avoirs accumulés au fil des ans au fonds de stabilisation du revenu comme s'il s'agissait d'un gain en capital exempt d'impôt.

4 Le soutien au revenu familial en cas de catastrophe. Ce programme entrerait en jeu lorsque les revenus agricoles provinciaux ou régionaux tombent à des niveaux catastrophiques; il fournirait aux agriculteurs des sommes d'argent pouvant représenter la moitié de leurs dépenses de subsistance.

Les programmes proposés seraient basés sur les principes de l'assurance et ne seraient pas destinés à fournir une aide continue aux agriculteurs à faible revenu. Ils viseraient plutôt des situations particulières correspondant à des revenus inférieurs ou supérieurs à la norme; leur domaine d'application serait cependant assez large pour profiter à la plupart des agriculteurs. Parallèlement, des dispositions seraient prises afin d'aider les agriculteurs dans le besoin en période de difficultés exceptionnelles.

L'assurance-revenu pour les agriculteurs

En vertu de ce programme, un agriculteur recevrait des paiements en espèces toutes les fois que son revenu agricole tomberait en dessous de son niveau « normal », qui, dans notre exemple, serait le revenu moyen des cinq dernières années. On entend ici par « revenu agricole » les rentrées nettes, c'est-à-dire les recettes agricoles en espèces moins les dépenses agricoles en espèces (à l'exclusion des paiements effectués au titre des emprunts agricoles). L'assurance couvrirait jusqu'à concurrence des deux tiers de la perte de revenu agricole – avec, par exemple, un plafond de 60 000 dollars par an. La participation au programme serait obligatoire, de façon, d'une part, à éviter que ceux qui n'y participent pas en tirent un avantage indu en y adhérant tardivement ou en l'abandonnant rapidement, et, d'autre part, à éliminer la nécessité de recourir à des programmes de secours spéciaux. Toutefois, les agriculteurs seraient libres de constituer leur propre fonds d'assurance, ce qui leur permettrait, comme nous le verrons plus loin, de réduire le montant de leurs primes d'assurance.

La prime d'assurance, ou la cotisation, serait calculée en fonction des recettes agricoles en espèces et serait acquittée par l'agriculteur; une contribution équivalente serait versée par le gouvernement. Les taux des cotisations seraient fixés selon les moyennes provinciales et ajustés à la hausse ou à la baisse pour chaque agriculteur, selon que la fréquence et le montant des versements qu'il aura reçus augmentent ou diminuent.

Actuellement, en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*, le gouvernement fédéral verse au fonds d'assurance une contribution plus élevée que la cotisation de l'agriculteur. Les indemnités sont payées quand les prix agricoles baissent et elles sont distribuées aux producteurs en fonction de leur volume de vente de produits admissibles; ainsi, plus ce volume est important, plus l'indemnité est élevée (jusqu'à concurrence de 60 000 dollars).

La principale différence entre le « régime d'assurance-revenu » des agriculteurs que nous proposons ici et un programme comme celui qui est administré actuellement en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* est que les avantages monétaires n'iraient pas à tous les agriculteurs, mais seulement à ceux qui subiraient des pertes. Par ailleurs, le versement ne serait pas basé sur les pertes imputables à la vente de certains produits particuliers, mais sur les deux tiers des pertes touchant le revenu net que chaque agriculteur tire de l'ensemble de ses activités agricoles. Le financement de ce régime d'assurance-revenu par les agriculteurs et le gouvernement serait en outre basé sur des principes actuariels reconnus.

Le fonds de stabilisation du revenu

En vertu de ce programme, chaque agriculteur serait en mesure de créer son propre fonds de stabilisation et, par conséquent, de moins dépendre du régime d'assurance-revenu. De la même façon que le gouvernement verserait, dans le cadre du régime d'assurance-revenu, une contrepartie pour les pertes subies, il verserait une contrepartie allant jusqu'aux deux tiers des revenus qu'un agriculteur tire de ses activités agricoles, à condition que celui-ci ait investi ses revenus dans le fonds. L'investissement serait déductible du revenu imposable.

Si, par exemple, un agriculteur enregistrait un gain de revenu (par rapport à la moyenne des cinq années précédentes) de 20 000 dollars, le gouvernement verserait 13 333 dollars au fonds à la condition que l'agriculteur y ait investi le même montant. Si l'agriculteur a investi un montant moindre, la contribution du gouvernement diminuera en conséquence.

Par ailleurs, si, au cours d'une année ultérieure, le revenu de l'agriculteur chutait, on tirerait des liquidités de son

fonds de stabilisation avant de lui verser des prestations supplémentaires dans le cadre du régime d'assurance-revenu. Encore une fois, le versement total combiné plafonnerait, dans notre exemple, à 60 000 dollars par an. Les taux de cotisation de l'agriculteur au régime d'assurance-revenu baisseraient et deviendraient nuls dès que le fonds de stabilisation aurait atteint un plafond prédéterminé, suffisant pour absorber les pertes potentielles.

L'option de réorientation des agriculteurs

Un agriculteur pourrait retirer le solde accumulé à son fonds de stabilisation, y compris la contrepartie versée par le gouvernement, au moment où il déciderait d'abandonner l'agriculture. Le montant retiré du fonds serait exempt d'impôt et soumis au même traitement que les gains en capital non imposables résultant de la vente d'une terre agricole. Le maximum de ces gains en capital non imposables et de la somme accumulée au fonds de stabilisation serait de 500 000 dollars, ce qui correspond à la limite actuelle des gains en capital non imposables réalisés dans la vente d'une terre agricole.

Le soutien au revenu familial en cas de catastrophe

Il arrive, de temps à autre, que les prix du marché soient si bas et les conditions météorologiques si mauvaises que certains agriculteurs se trouvent en situation de difficulté extrême s'ils ne reçoivent aucune aide. Pour parer à cette éventualité, si le revenu agricole moyen de la province tombe au-dessous d'un certain seuil – par exemple, 80 % de la moyenne des cinq dernières années – le « programme de soutien au revenu familial en cas de catastrophe » fournirait des liquidités aux agriculteurs dont le revenu familial global, quelles qu'en soient les sources, tombe au-dessous du seuil de faible revenu en zone rurale, actuellement fixé à quelque 14 000 dollars. Les versements du gouvernement dédommageraient toutes les familles d'agriculteurs concernées (après le versement des indemnités d'assurance) à raison de 7 000 dollars par an, soit la moitié de ce minimum vital. Cette aide serait également élargie pour admettre les familles d'agriculteurs dont le revenu serait plus élevé, mais les paiements diminueraient alors graduellement à mesure que le revenu augmenterait.

Les interactions des programmes

Les quatre programmes cités à titre d'exemple ne sont pas indépendants les uns des autres; il existe plutôt entre eux des rapports d'interaction et de complémentarité.

Le régime d'assurance-revenu des agriculteurs, par exemple, protégerait chaque agriculteur (en fonction des critères d'admissibilité) contre les pertes de revenus. Il serait conforme aux principes actuariels reconnus, de sorte que les cotisations des agriculteurs et la contribution du gouvernement correspondraient aux indemnités versées. Les taux des cotisations seraient rajustés en fonction des variations régionales et individuelles de la fréquence des paiements.

Si un agriculteur contribuait au fonds de stabilisation du revenu, sa cotisation au régime d'assurance-revenu serait réduite d'un montant correspondant à la diminution de son besoin de protection, étant donné que les versements au titre du régime d'assurance ne seraient nécessaires qu'à l'épuisement du fonds du cotisant. Si l'agriculteur investissait un montant important dans le fonds de stabilisation, son taux de cotisation pourrait être ramené à zéro. Cependant, une fois qu'il aurait commencé à toucher des indemnités provenant du fonds d'assurance, le taux de cotisation serait relevé à nouveau.

Il existe aussi une relation entre les paiements au titre du soutien au revenu familial en cas de catastrophe et les deux premiers programmes. Le programme de soutien au revenu familial en cas de catastrophe, qui entrerait en application en cas de forte baisse des revenus agricoles dans la province ou dans la région, ne verserait des indemnités que si le revenu familial agricole, une fois comptabilisés les versements au titre du fonds de stabilisation et du régime d'assurance-revenu, tombait au-dessous de 28 000 dollars. Cette aide supplémentaire a principalement pour but de permettre aux agriculteurs de faire face à leurs obligations primordiales, y compris d'acquitter leur cotisation au régime obligatoire d'assurance-revenu.

Coûts et avantages potentiels des programmes

Nous pouvons comparer, d'une part, les niveaux d'aide et, d'autre part, l'incidence que les programmes actuels et les programmes déliés proposés ont sur la situation financière des agriculteurs.

En 1987, les agriculteurs des Prairies ont reçu 1,4 milliard de dollars en espèces en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*. Selon nos premières estimations, si un régime d'assurance-revenu et un fonds de stabilisation du revenu semblables à ceux qui sont décrits ci-dessus avaient été en vigueur, environ la moitié de ce montant aurait été versée en espèces immédiatement et le

solde aurait été viré au crédit du fonds de stabilisation des agriculteurs (à supposer que les agriculteurs ayant enregistré des gains de revenus aient investi dans ce fonds).

Toujours en 1987, le Programme spécial canadien pour les grains a ajouté 1 milliard de dollars aux programmes agricoles en vigueur pour aider les agriculteurs à surmonter la crise des revenus. En vertu de ce programme, les versements aux agriculteurs des Prairies se sont chiffrés à 815 millions de dollars, ce qui représente une moyenne de plus de 6 000 dollars par agriculteur, certains recevant davantage que d'autres selon les superficies emblavées.

Si un régime d'assurance-revenu des familles de même envergure avait existé et qu'il soit entré en application lors de l'effondrement du marché, il aurait versé en espèces les deux tiers environ des 815 millions de dollars. Le reste aurait pu être viré au fonds de stabilisation du revenu, à titre de contrepartie des cotisations des agriculteurs.

Les coûts et avantages des quatre programmes déliés dépendraient non seulement des cotisations et des versements au titre de l'assurance, mais aussi des limites de la protection. En règle générale, plus la protection que confère l'assurance est étendue, plus les avantages et les coûts en sont importants. Les programmes sont conçus de manière à maximiser les avantages tout en limitant les coûts, l'objectif immédiat étant d'assurer aux agriculteurs la même protection que celle qui leur est accordée en vertu des programmes actuels, mais à meilleur coût.

Il est possible de prouver que, même dans des conditions très défavorables en ce qui concerne le marché et le revenu, des programmes déliés (y compris l'assurance-agricole, les fonds de stabilisation et l'aide aux agriculteurs à faible revenu) pourraient être administrés à un coût global comparable aux coûts combinés du Programme de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest et du Programme spécial canadien pour les grains. En d'autres circonstances, il serait possible de réduire le coût en élargissant la participation des agriculteurs au financement de l'assurance-revenu.

On peut également quantifier les avantages des programmes agricoles en étudiant leur impact sur les profils de risque financier des agriculteurs. Nous pouvons, en appliquant les méthodes d'estimation utilisées au chapitre 6, comparer l'efficacité des programmes : plus les risques sont faibles, plus le risque de faillite l'est également et plus le rendement du programme augmente.

Les programmes déliés décrits ci-dessus soutiennent bien la comparaison avec les programmes agricoles en vigueur dans les Prairies. Selon les critères de ces derniers, la proportion d'agriculteurs aux prises avec des difficultés financières est quelque peu inférieure à ce qu'elle aurait été selon les critères des programmes déliés. Par ailleurs, les programmes actuels favorisent la Saskatchewan et l'Alberta par rapport au Manitoba, ainsi que les exploitations agricoles à caractère commercial et de taille moyenne – mais non les grandes exploitations constituées en sociétés – par rapport aux exploitations marginales. Les écarts s'amenuisent lorsque nous ne tenons compte que de la situation financière des exploitations agricoles non viables. Dans ce cas, en effet, les résultats d'ensemble des deux catégories de programmes sont les mêmes. Il existe par contre des différences en ce qui concerne les agriculteurs bénéficiaires : les programmes agricoles déliés ne seraient pas aussi favorables que ceux qui existent maintenant pour les producteurs de céréales et pour quelques exploitations agricoles à caractère commercial. Les céréaliculteurs verraient leurs avantages diminuer si l'on remplaçait l'aide axée sur les céréales par un régime de soutien qui ne serait pas lié à un produit déterminé. Enfin, parmi les exploitations à caractère commercial, les nouveaux venus lourdement endettés seraient désavantagés par le nouveau système, parce que l'aide agricole déliée ne subventionnerait pas les dépenses imputables aux prêts agricoles.

À long terme, cependant, toutes les exploitations prospères pourraient tirer davantage des programmes déliés que des programmes agricoles en vigueur, car, en plus de la protection dont elles jouissent déjà, leur fonds de stabilisation s'accroîtrait au fil des ans.

Le fonctionnement d'un système de soutien délié

L'ampleur exacte de l'impact du déliement de l'aide aux agriculteurs des Prairies dépend évidemment des particularités des nouveaux programmes. Ainsi, si l'on adoptait un ensemble de programmes plus ou moins semblables à ceux qui ont été esquissés ici, et qui cessent donc de privilégier les céréaliculteurs, on pourrait s'attendre, premièrement, à pouvoir éliminer un obstacle à la réorientation vers l'élevage ou vers des cultures de spécialité ou des exploitations mixtes.

Deuxièmement, les exploitations à caractère commercial auraient davantage de latitude pour élaborer leur stratégie de gestion et pour diversifier leurs avoirs. L'auto-assurance serait d'un apport considérable à la stabilisation du revenu, ce qui renforcerait les agriculteurs dans leur amour propre. Ceux-ci seraient moins dépendants des gains en capital sur

leurs terres et pourraient plus facilement prendre leur retraite ou abandonner l'agriculture.

Troisièmement, les familles des exploitations marginales et de celles qui sont victimes de malchance échapperaient à des difficultés extrêmes, et les agriculteurs seraient moins enclins à s'accrocher à leur exploitation après plusieurs mauvaises années consécutives. L'aide à la réorientation des agriculteurs pourrait venir d'autres programmes comme le Programme canadien de réorientation des agriculteurs.

Quatrièmement, les engagements et les obligations futures des gouvernements seraient clairement délimités. Les règles du jeu étant fixées, l'incertitude s'en trouverait réduite pour toutes les parties intéressées. Les incohérences actuelles, et même les conflits qui existent entre les programmes, seraient grandement réduits, et il y aurait moins de possibilités de manipuler le processus politique pour réagir à des situations spéciales.

Le « déliement » constitue une nouvelle formule d'aide gouvernementale à l'agriculture. Le Conseil a la conviction qu'on devrait envisager l'établissement d'un ensemble de programmes qui dissocient les décisions de production agricole des programmes gouvernementaux. Nous reconnaissons que cette formule exigerait un changement important sur le plan des attitudes et des traditions des collectivités agricoles. Elle obligerait les gouvernements à faire des choix politiques difficiles pour déterminer les bénéficiaires du soutien au revenu et les modalités d'application des programmes. Il va de soi, donc, qu'il ne s'agit pas là du genre de changement pouvant être mis en œuvre du jour au lendemain. Cependant, les gains que le déliement peut représenter en termes d'efficacité, d'autosuffisance et de stabilité du revenu en font un objectif valable pour le moyen ou le long terme.

Il faudra du temps pour que l'on prenne conscience de ces gains et qu'on se débarrasse de certaines conceptions erronées qui brouillent actuellement le débat. Certains refusent un projet qui, à leurs yeux, est assimilable à l'assistance sociale; pourtant, les exemples fournis au début du présent chapitre montrent qu'un tel programme peut se fonder sur des principes d'assurance reconnus. Ce programme pourrait comprendre une prestation d'aide sociale aux agriculteurs à faible revenu, mais cela relèverait d'un choix politique. Aux exploitations agricoles à caractère commercial et aux grandes exploitations constituées en sociétés, qui assurent à peu près 90 % de la production agricole des Prairies, le déliement pourrait offrir un régime de stabilisation qui présenterait par rapport aux programmes actuels l'avantage de maîtriser les risques inhérents à l'évolution cyclique de la conjoncture agricole.

9 Objectifs et recommandations

De l'avis du Conseil, la production de céréales et d'oléagineux dans les provinces des Prairies est concurrentielle sur le plan international et elle continuera d'apporter une contribution appréciable à l'économie canadienne. Mais il ressort de l'examen qui précède que l'économie céréalière des Prairies est exposée à des risques encore plus grands aujourd'hui que dans les années qui ont suivi la guerre. Et pour gérer ces risques de façon efficace, il est indispensable de modifier les politiques en vigueur. Avant de formuler nos objectifs et recommandations à cet égard, nous récapitulons les principaux résultats de notre étude.

Sommaire des constatations

L'accroissement des risques de la production céréalière dans les Prairies

La production de céréales en vue de l'exportation a toujours été une entreprise risquée, car elle dépend des conditions atmosphériques et de la demande extérieure. Le premier de ces facteurs demeure critique, comme nous le rappelle la sécheresse que nous avons connue récemment. En plus, l'évolution des marchés mondiaux de céréales défavorise depuis quelque temps le Canada et elle est devenue plus imprévisible. La demande de blé de qualité supérieure – catégorie dans la production de laquelle le Canada est le plus compétitif – s'accroît plus lentement que celle de la plupart des autres céréales. La capacité d'exportation s'est concentrée dans quelques pays ou régions, dont les deux plus importants – les États-Unis et la Communauté européenne – se disputent le marché à grand renfort de subventions à l'exportation. De nombreuses régions du globe progressant sur la voie de l'autosuffisance en céréales, les marchés chinois et soviétique, tous deux imprévisibles, en sont venus à constituer les plus importants débouchés pour les exportations céréalières.

Le Canada est le plus vulnérable des grands exportateurs de céréales. Il écoule en effet sur les marchés extérieurs une plus forte proportion de sa principale culture – le blé – que les États-Unis, la Communauté européenne et l'Argentine. En outre, les possibilités pour les céréaliculteurs de répartir leurs risques en diversifiant leurs activités sont généralement plus limitées dans les Prairies qu'aux États-Unis, dans la Communauté européenne, en Australie et en Argentine. Notre analyse de la variation des revenus générés par la production de quelque 24 produits agricoles montre que les prix de la plupart de ces produits ont tendance à fluctuer dans le même sens, de sorte que les possibilités de stabiliser les revenus en modifiant la composition de la production agricole sont assez minces.

Nous avons vu, par ailleurs, que la productivité du capital et des autres ressources engagées dans la production est généralement plus faible dans les exploitations mixtes et dans les exploitations d'élevage de bétail que dans les exploitations céréalières. De plus, les principaux programmes agricoles des Prairies ont tendance à favoriser les cultivateurs au détriment des éleveurs. Il n'est donc pas étonnant que de nombreux agriculteurs hésitent à essayer de diversifier leurs activités, malgré les risques que comporte la production de céréales.

La plupart des agriculteurs des Prairies sont tributaires d'un emploi hors ferme pour compléter leurs revenus. En 1975, seulement un tiers des familles d'agriculteurs comptait un membre engagé dans un travail non agricole. En 1985, la situation avait bien changé puisque les trois quarts à peu près des revenus des familles agricoles des Prairies provenaient d'activités hors ferme; en 1987, enfin, il y avait dans la majorité de ces familles au moins un membre qui accomplissait un travail quelconque à l'extérieur de l'exploitation.

La plus grande partie des revenus provenant de sources extérieures étaient gagnés par les femmes. Près de 80 % des emplois que celles-ci occupaient ainsi appartenaient au secteur tertiaire : enseignement, médecine et soins de santé, vente et autres services. Les possibilités d'emploi hors ferme sont limitées par le fait qu'il n'existe pas, dans certaines régions des Prairies, un large éventail d'activités industrielles. Étant donné que la population agricole diminue avec l'augmentation de la taille des exploitations, certains centres de services ruraux perdent leur utilité, ce qui restreint encore davantage les possibilités de travail à l'extérieur pour les membres des familles d'agriculteurs.

La vulnérabilité accrue de la céréaliculture dans les Prairies doit être examinée à la lumière des risques – plus grands que la moyenne – auxquels sont exposées la plupart des familles d'agriculteurs. Ainsi, la famille type est censée gérer une entreprise très capitalistique, et dont le marché et la production comportent des risques exceptionnellement élevés. À cause notamment de ces importants besoins en capital, la famille doit souvent concentrer tous ses avoirs en un même endroit.

Des revenus faibles et instables

On peut déceler à long terme une tendance à la baisse des prix des produits agricoles. À court terme, les programmes de soutien gouvernementaux peuvent prévenir une baisse correspondante des revenus agricoles. Mais à long terme, si aucun contrôle n'est exercé sur la production, l'aide de l'État tend à réduire les revenus agricoles en encourageant les agriculteurs à augmenter leur production. Qu'elle soit fournie sous la forme d'une réduction du coût des facteurs de production ou d'une augmentation artificielle des prix, cette aide aboutit à une augmentation de l'offre. En fin de compte, elle se traduit à long terme par une baisse des prix, puisque la demande n'augmente pas à un rythme équivalent.

Les revenus des agriculteurs des Prairies sont beaucoup plus faibles que ceux des Canadiens qui travaillent dans l'industrie. En fait, lorsqu'on tient compte de tous les coûts, on observe qu'un grand nombre de producteurs des Prairies fonctionnent à perte. Nous avons remarqué que les nombreux agriculteurs marginaux, c'est-à-dire ceux qui exploitent de petites fermes à temps complet, de même que les jeunes propriétaires d'exploitations commerciales (à plein temps eux aussi) sont dans une situation particulièrement difficile.

Le resserrement continuel de la marge bénéficiaire contraint graduellement certains agriculteurs à abandonner leur métier. Il est également à l'origine d'une augmentation de la superficie moyenne des exploitations agricoles des Prairies. Si les tendances actuelles se maintiennent, 3 % des exploitations agricoles des Prairies fourniront 20 % de la production totale de la région à la fin du siècle. Près de 60 % de l'ensemble des exploitations agricoles seront des entreprises familiales de taille commerciale, qui fourniront 70 % de la production. Les autres 40 %, qui regrouperont les exploitations classées comme marginales, fourniront les 10 % restants.

Les revenus agricoles continueront dans un avenir prévisible à enregistrer des fluctuations prononcées. Les prix des céréales évolueront probablement toujours selon l'alternance habituelle de hauts et de bas, ce qui entretiendra l'instabilité des revenus de toutes les catégories d'exploitations agricoles, celles qui sont efficientes comme celles qui ne le sont pas, celles qui sont de taille commerciale comme les marginales.

Un lourd endettement

Après la période de prospérité relative des années 70, les effets combinés d'un endettement excessif, du faible prix des céréales, des taux d'intérêt élevés et de l'effondrement du prix des terres ont placé dans une situation financière particulièrement difficile les exploitations céréalières de l'Ouest, en particulier celles qui fonctionnaient avec un levier opérationnel important. Environ les deux tiers des agriculteurs ont déclaré avoir payé des intérêts sur des dettes en 1986. Le montant moyen des dettes était de 35 000 dollars pour les petites exploitations marginales, à peu près de 100 000 dollars pour les exploitations commerciales de taille moyenne et il atteignait 300 000 dollars pour les grandes exploitations constituées en sociétés. Toutefois, la proportion des exploitations qui ont fait état de dettes était plus faible chez les exploitations marginales que dans les deux autres catégories. En 1987, 28 % des agriculteurs des Prairies se trouvaient, à des degrés divers, en difficulté financière; la sécheresse de 1988 a probablement empiré la situation. Parmi les exploitations en difficulté, la proportion d'entreprises considérées comme non viables, c'est-à-dire dont les dépenses d'exploitation en espèces étaient supérieures au revenu familial, est passée de 4 à 10 % entre 1985 et 1987. Parmi les exploitants marginaux, ce sont ceux d'âge moyen et à temps partiel qui ont été les moins touchés, tandis que la crise frappait très durement les exploitants à plein temps. Dans la catégorie des exploitations commerciales, la moitié des agriculteurs de moins de 35 ans – à plein temps ou à temps partiel, associés à d'autres ou indépendants – étaient en difficulté.

Un grand nombre d'exploitants ne voient pas le moment où ils seront en mesure de rembourser leurs dettes. À mesure que les prix des céréales augmentent, le soutien octroyé par le secteur public sous forme de transferts va vraisemblablement diminuer, si bien qu'il ne restera pas aux agriculteurs des revenus nets suffisants pour payer leurs dettes. Dans l'intervalle, ceux-ci peuvent difficilement contracter des emprunts commerciaux ou réaliser leurs actifs. S'ils ne peuvent restructurer leurs dettes d'une façon ou d'une autre, un grand nombre d'entre eux devront abandonner l'agriculture.

Les compétences en gestion : une ressource rare

L'accroissement du degré d'intensité du capital dans la céréaliculture, l'importance des considérations fiscales et le large éventail des produits chimiques nécessaires à la production illustrent bien les exigences auxquelles l'agriculture moderne soumet de nos jours le propriétaire-exploitant d'une entreprise agricole. Or, plusieurs études révèlent que les gestionnaires sont une ressource rare dans l'agriculture des Prairies et que beaucoup de familles d'agriculteurs ne possèdent ni les compétences en gestion ni les capitaux requis pour diriger une exploitation dont la taille favorise l'efficience. Nos propres recherches indiquent que la combinaison harmonieuse de deux ou plusieurs activités qui se complètent (cultures et élevage) peut permettre d'augmenter les revenus agricoles; mais ce type d'exploitation exige des gestionnaires encore plus avisés.

L'efficience avec laquelle sont gérées les exploitations agricoles, qu'elles soient commerciales ou marginales, varie considérablement de l'une à l'autre. Toutefois, la productivité des ressources est beaucoup plus faible dans les petites exploitations que dans les grandes. Nous nous sommes rendu compte que la productivité des terres agricoles, du travail, du capital et des facteurs de production matériels des petites exploitations marginales correspondait à 50 % seulement de celle des exploitations commerciales de taille moyenne. Cela ne tient pas au fait que les exploitations marginales cultivent des superficies plus petites et utilisent moins de facteurs de production, mais plutôt qu'elles emploient leurs ressources de façon moins efficiente, quelle qu'en soit l'ampleur.

En général, on peut s'attendre à ce que l'agrandissement de l'exploitation moyenne fasse baisser les coûts unitaires. Les avantages qu'on peut tirer d'une augmentation de la taille de l'exploitation varient quelque peu d'après le type d'entreprise, car la probabilité d'une réduction plus marquée des coûts unitaires est plus grande dans l'élevage du bétail qu'en céréaliculture. Cela ne signifie pas que l'on s'oriente vers des « mégafermes », mais plutôt qu'il y aura une expansion continue des exploitations commerciales du type familial.

Le soutien public au revenu

Contrairement aux céréaliculteurs des États-Unis et de la Communauté européenne, qui savent, au moment d'ensemencer leurs terres, qu'ils obtiendront un prix garanti, les agriculteurs des Prairies ont toujours vendu leur production aux prix négociés sur le marché international par la Commission canadienne du blé. Entre 1981 et 1988, les prix des céréales ont enregistré une chute abrupte, que l'intervention des gouvernements étrangers est venue aggraver. Le gouvernement canadien a donc pris des mesures spéciales pour permettre aux agriculteurs des Prairies de survivre. Il leur a versé des sommes équivalant à 20 000 dollars par agriculteur en 1987, et a accordé à chacun d'entre eux des subventions au transport de près de 7 000 dollars; il a en outre absorbé une partie des déficits considérables au bilan de la Société du crédit agricole et aux comptes de la Commission canadienne du blé. De plus, les producteurs des Prairies bénéficient d'un certain nombre de programmes de soutien indirect ainsi que de divers autres programmes compensatoires provinciaux. Toutefois, nous avons aussi noté qu'ils ne sont pas les seuls agriculteurs canadiens à bénéficier d'un programme de soutien au revenu et que les producteurs de la région centrale du pays reçoivent une aide substantielle liée à la régulation de l'offre.

Les programmes de soutien au revenu ont maintenu le niveau des revenus dans les provinces des Prairies et permis à des milliers de familles de demeurer dans le secteur agricole. Ils ont aussi été une façon, pour le Canada, de signifier à ses partenaires commerciaux qu'il n'avait pas l'intention d'abandonner sa place sur les marchés internationaux des céréales et des oléagineux. Mais nous avons vu que les programmes de soutien en vigueur comportent un certain nombre de faiblesses.

Premièrement, les programmes de soutien au revenu ne tiennent pas compte de l'accumulation de la dette, que des politiques de crédit inadéquates semblent avoir aggravée. Deuxièmement, l'aide au revenu va davantage aux grandes exploitations qu'aux petites; en outre, bien que la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* et le Programme spécial canadien pour les grains prévoient des plafonds, cette aide est octroyée sans considération des besoins. Troisièmement, les programmes de soutien encouragent la dépendance des agriculteurs à l'égard de l'État et découragent l'innovation. L'ampleur de l'aide n'est pas la même pour toutes les activités agricoles, de sorte que les agriculteurs ont tendance à prendre leurs décisions de production en fonction des programmes en vigueur plutôt que des signaux du marché. Par ailleurs, l'assistance fournie aux agriculteurs qui désirent abandonner le secteur est faible comparativement à celle dont bénéficient ceux qui conservent leur ferme. Quatrièmement, il manque de cohérence entre les objectifs et les critères d'admissibilité des divers programmes fédéraux et provinciaux. Il y a ainsi des programmes agricoles qui servent d'instruments dans la concurrence interprovinciale, et quelques provinces ont même mis en œuvre des programmes agricoles dans le but

de contrer les effets de ceux du gouvernement fédéral. Enfin, l'aide fédérale à l'agriculture des Prairies a augmenté considérablement au cours des trois dernières années pour dépasser les 4 milliards de dollars en 1987. Il sera impossible de maintenir des dépenses d'une telle ampleur.

Les objectifs d'une nouvelle politique agricole

Le Conseil estime que la production de céréales dans les Prairies mérite l'aide de l'État, parce qu'elle est compétitive et contribue au bien-être économique du pays. Toutefois, puisque les ressources de la société sont fortement sollicitées, cette aide doit être rentable et renforcer les autres objectifs économiques du Canada, et non y faire obstacle. Le Conseil propose six objectifs pour les politiques et les programmes agricoles relatifs à l'agriculture des Prairies. Ce sont ces grands objectifs qui sous-tendent les recommandations que nous formulons par la suite.

1 *Réduire l'instabilité des revenus*

La plupart des entreprises du secteur primaire – les sociétés minières, par exemple – souffrent d'instabilité des revenus. Si elles n'ont pas accès à des ressources financières importantes ou si elles n'ont pas une certaine emprise sur le marché, elles risquent d'être asphyxiées par des fluctuations à court terme. Il en va de même pour le secteur agricole, où l'instabilité du revenu constitue un problème endémique pour les entreprises à vocation exportatrice. Néanmoins, les agriculteurs ne peuvent compter sur des ressources financières privées ni stabiliser leurs revenus en influençant les marchés; de même, ils ne peuvent s'assurer contre les risques auxquels ils sont exposés sur les marchés financiers. Les Canadiens se sont déjà engagés à partager les risques non assurables que courent les particuliers dans beaucoup de domaines; le programme d'assurance-chômage constitue l'exemple le plus éloquent de cet engagement. Le Conseil préconise l'application continue de ce principe au secteur agricole des Prairies et, par conséquent, une politique agricole comportant des programmes de stabilisation. Pour aider la collectivité agricole à maîtriser les risques de la production végétale des Prairies, ces programmes doivent parer au cycle des hauts et des bas, en l'aplanissant, mais ils doivent aussi encourager la diversification des actifs.

2 *Être compétitif à long terme*

L'intervention massive de l'État a provoqué de nombreuses perturbations sur les marchés agricoles nationaux et internationaux. Les programmes orientés vers l'économie céréalière des Prairies doivent éviter de perpétuer ces perturbations et promouvoir la compétitivité à l'intérieur du Canada et sur les marchés mondiaux. Les programmes de soutien doivent favoriser l'innovation et le progrès technique et, au lieu de soutenir des activités inefficientes à coups de subventions, ils doivent encourager les agriculteurs à les abandonner. D'autres programmes devraient être mis au point pour faciliter la réorientation des agriculteurs qui quittent le secteur agricole. Sur le plan international, le Canada doit poursuivre ses efforts avec ses partenaires commerciaux pour élaborer des programmes de soutien agricole qui soient moins destructeurs et qui occasionnent moins de gaspillage.

3 *Une responsabilité accrue pour les agriculteurs*

La récente tendance, celle qui va dans le sens d'un accroissement de la dépendance à l'égard des gouvernements fédéral et provinciaux, doit être inversée. Cela signifie qu'il faut modifier les programmes de soutien de façon à ne plus favoriser certains produits au détriment des autres, et qu'il faut consacrer une part plus grande des dépenses publiques aux programmes axés sur l'infrastructure (recherche et développement, formation en gestion, par exemple). Il convient de préciser que donner aux gestionnaires efficients la possibilité de jouir des avantages que leur confère leur savoir-faire revient souvent à laisser échouer les moins efficients.

4 *La conservation des sols des Prairies*

Les sols des Prairies sont vulnérables et ne résisteront pas à la surexploitation et à une mauvaise gestion. Les politiques qui poussent à des niveaux artificiellement élevés le rendement de certaines cultures et aboutissent au mauvais entretien des terres louées menacent la viabilité future de la production végétale des Prairies. Des programmes devront donc encourager les pratiques agricoles qui préservent la fertilité du sol.

5 *Atténuer les tensions interrégionales*

La forte présence du gouvernement fédéral dans l'agriculture, en particulier par l'entremise de la réglementation et des transferts directs et indirects, amène naturellement les gouvernements provinciaux et les groupes de producteurs régionaux à tenter d'obtenir le plus possible des programmes fédéraux. Dans le passé, cet état de choses a

provoqué le ressentiment des provinces et des producteurs qui estimaient n'avoir pas été traités équitablement. Les nouveaux programmes et les modifications à apporter à ceux qui existent déjà doivent viser à réduire les frictions régionales de ce genre.

6 *La réduction des dépenses publiques*

Il est impossible de maintenir à long terme le niveau actuel des subventions à l'agriculture des Prairies. À cause de la sécheresse de 1988 et de l'incertitude qui persiste sur la scène internationale, il sera peut-être impossible pour le gouvernement fédéral de réduire ses dépenses dans un avenir rapproché. Malgré tout, il devrait prendre les dispositions nécessaires pour abaisser à moyen terme le niveau des subventions. Pour ce faire, il lui faudra élaborer des programmes de réduction de l'instabilité des revenus et de développement de la compétitivité à long terme qui comportent une plus grande part d'autofinancement. Dans la mesure du possible, on devrait accorder l'aide en fonction des besoins réels et éviter l'accès universel.

Les objectifs qui précèdent s'inspirent exclusivement de l'analyse que le Conseil a faite des perspectives que l'on peut entrevoir pour l'économie céréalière des Prairies. Ils n'intègrent pas les autres buts que les responsables de la politique agricole au Canada et ailleurs se sont donnés il y a longtemps, à savoir la préservation de l'exploitation familiale et des collectivités rurales, la parité des revenus en milieu rural et en milieu urbain, le peuplement et l'occupation des vastes étendues de terres de l'Ouest canadien.

Comme nous l'avons vu, la plupart des fermes commerciales des Prairies appartiennent à des familles qui les exploitent elles-mêmes. Ces dernières bénéficieraient grandement d'une réduction de l'instabilité de leurs revenus et d'une amélioration de leurs compétences en gestion. Il est aussi probable qu'une amélioration de la compétitivité des exploitations des Prairies permette de mieux aligner les salaires des agriculteurs de la région sur ceux des citadins. De même, de nombreuses collectivités rurales auraient tout à gagner d'exploitations agricoles mieux gérées et moins vulnérables. Mais nous n'avons accordé la priorité ni à l'exploitation familiale ni à une ventilation particulière de la population rurale quand cela était de nature à entrer en conflit avec d'autres objectifs.

Nous estimons que ces objectifs sociaux, si les Canadiens décident de les poursuivre activement, devraient être clairement expliqués, ainsi que les coûts et les avantages de leur réalisation, dans des documents publics sur la politique agricole.

Recommandations et orientation

On pourrait toujours, bien sûr, laisser tels quels les programmes actuels de soutien à l'agriculture des Prairies et prétendre que les politiques en vigueur, qui ont été mises au point au terme d'un laborieux processus de consultation et tiennent compte des pressions exercées par de nombreux lobbies, constituent un compromis raisonnable. Comme les prix des céréales sont à la hausse, il est moins urgent d'améliorer les politiques, pourrait-on affirmer. Mais notre étude montre que les politiques et les programmes en vigueur n'ont pas atteint les objectifs que nous avons définis. Qui plus est, si l'on décide de ne pas toucher aux programmes pendant que le marché reprend son essor, on incitera les agriculteurs des Prairies à attendre encore une aide spéciale à la prochaine récession importante. Étant donné la forte probabilité de la répétition du cycle des hauts et des bas de l'agriculture sur les marchés des céréales et des oléagineux, cette aide constituerait à l'avenir un fardeau incalculable pour les gouvernements. En outre, si les négociations actuelles du GATT sur l'agriculture progressent, le Canada sera, de toute façon, pressé par les autres pays de modifier certains de ses programmes agricoles.

Le Conseil estime que les politiques agricoles relatives aux Prairies peuvent être améliorées, d'abord, pour éviter que la récente crise ne se reproduise et, ensuite, pour accroître l'efficience et l'autonomie des agriculteurs, lesquels seront ainsi plus en mesure de gérer eux-mêmes les risques chroniques de l'économie céréalière des Prairies. Nous faisons remarquer que le gouvernement fédéral a déjà manifesté son désir de réexaminer les programmes de soutien, en apportant, en août 1988, des modifications majeures à la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* et en amorçant le débat sur le délien ent du soutien à l'agriculture.

Nous articulons nos recommandations autour de deux scénarios. Dans le premier, les négociations du GATT piétinent, tandis que dans le second, il se produit une libéralisation notable des échanges (voir l'encadré). Dans les pages qui suivent, nous formulons huit recommandations visant à modifier graduellement les politiques actuelles à court et à moyen termes. Nous ajoutons ensuite deux recommandations qui supposent une libéralisation des échanges internationaux. Enfin, dans notre onzième et dernière recommandation, nous esquissons des modifications de plus grande ampleur qui devraient être envisagées à long terme.

Aperçu des recommandations

	Avec ou sans libéralisation des échanges	En cas de libéralisation des échanges
Modification des politiques agricoles :		
Amélioration des programmes actuels	1 Améliorer la situation de l'endettement 2 Étendre la portée de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* 3 Étendre la portée de l'assurance-récolte 4 Améliorer les politiques de crédit 5 Diversifier les actifs des exploitations agricoles 6 Élargir le Programme canadien de réorientation des agriculteurs 7 Améliorer la gestion des exploitations agricoles 8 Programme de conservation et de mise en réserve	9 Abolir progressivement les subventions au transport 10 Élargir le Programme de conservation et de mise en réserve
Remplacement des programmes actuels par un système délié de soutien au revenu		11 Délier le soutien au revenu • assurance-revenu • stabilisation des revenus • adaptation du secteur agricole • assistance au revenu en cas de catastrophe

Les améliorations à apporter aux programmes actuels

La mise en œuvre des huit recommandations qui suivent améliorerait la compétitivité et l'efficience de l'agriculture des Prairies; nous sommes d'avis que ces recommandations devraient être adoptées de toute façon, que le processus de libéralisation des échanges progresse ou non. Cela implique que les programmes actuels devront subir des modifications, qui seront parfois importantes, mais qui peuvent en général être intégrées aux traditions et au cadre actuels. Les recommandations vont souvent dans le même sens que les politiques adoptées ces derniers temps ou viennent les renforcer. Dans l'ensemble, elles n'entraîneront pas une augmentation des dépenses fédérales et, de fait, on peut s'attendre à ce qu'elles les réduisent avec le temps, car les régimes d'assurance et de stabilisation des revenus et les programmes d'adaptation se compléteront les uns les autres avec plus d'efficacité.

La dette agricole

L'endettement constitue un lourd handicap pour les agriculteurs qui ont le potentiel pour être efficients. La radiation de toutes leurs dettes les soulagerait – cela ne fait aucun doute –, mais elle n'indiquerait, de la part du gouvernement, aucune intention d'encourager l'efficacité et la compétitivité, sans compter qu'elle gonflerait considérablement les dépenses publiques. Certes, il serait possible de réduire les coûts d'une telle mesure pour le Trésor public en faisant absorber une partie de la perte par les établissements financiers, mais cela ne serait pas pour encourager ces derniers à financer le secteur agricole à l'avenir, bien au contraire.

On a déjà proposé de résoudre le problème de la dette agricole dans les Prairies en ayant recours au financement extérieur. Il serait possible, par exemple, de promouvoir ce mode de financement en regroupant les capitaux des investisseurs afin de répartir les risques que représentent les prêts aux agriculteurs, mais on ne s'entend pas encore sur la faisabilité de ce genre de financement et l'on ignore s'il agréerait aux agriculteurs. Certains analystes croient que, pour qu'une telle formule puisse vraiment prendre forme, il faudrait l'assortir d'encouragements fiscaux. Il est évident, toutefois, que toute participation extérieure qui exigerait des subventions massives de l'État, n'irait pas dans le sens des objectifs du Conseil.

Le Conseil estime que le traitement individuel de la dette agricole des Prairies par les Bureaux d'examen de l'endettement agricole est la méthode la plus utile à court terme.

1 Nous recommandons par conséquent

- **que le gouvernement fédéral continue de soutenir le travail des Bureaux d'examen de l'endettement agricole; et**
- **que les gouvernements fédéral et provinciaux prêtent leur concours au secteur privé pour étudier et élaborer des mécanismes de financement faisant appel aux capitaux du secteur privé.**

La stabilisation des revenus

Les modifications récentes apportées à la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* sont susceptibles d'améliorer l'application de cette loi, particulièrement en la rendant plus neutre à l'égard des différentes cultures, en encourageant la participation des agriculteurs et en donnant au fonds une assise plus solide. Toutefois, on refuse encore d'accorder le soutien au revenu des producteurs de certaines cultures et de ceux qui utilisent sur leur ferme le grain de provende qu'ils cultivent. De plus, on n'a pas pleinement exploité les dispositions du programme permettant de parer aux variations cycliques. Enfin, en laissant aux agriculteurs la liberté de participer ou non au régime, on peut s'attendre à ce que les non-adhérents sollicitent une aide spéciale en période de crise. Or, comme nous l'avons vu, ces demandes ont donné lieu dans le passé à la création d'un ensemble hétéroclite de programmes improvisés.

2 Nous recommandons donc que le gouvernement fédéral modifie la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* afin de :

- **rendre admissibles aux paiements de stabilisation les rentrées de fonds générées par toutes les cultures ainsi que les revenus imputés aux grains de provende utilisés sur la ferme où ils sont produits;**
- **faire varier les cotisations des agriculteurs selon une moyenne des prix des cultures, de sorte que ces cotisations augmentent lorsque les prix seront élevés et diminuent lorsque les prix seront bas;**
- **rendre le programme obligatoire.**

Le régime d'assurance

La récente sécheresse l'a bien montré, l'assurance-récolte est importante pour les agriculteurs. À l'heure actuelle, l'exclusion de l'herbage et du fourrage des contrats d'assurance encourage les agriculteurs à privilégier certaines cultures pour être admissibles au régime d'assurance, même lorsque les principes de gestion leur dicteraient le contraire. De plus, comme dans le cas de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*, en laissant aux agriculteurs le choix d'adhérer ou non au régime, on s'expose à devoir prendre des mesures spéciales en cas de désastre. La création d'un programme similaire pour les producteurs de bétail rendrait l'assurance-récolte plus cohérente et plus neutre dans l'agriculture des Prairies.

3 Aussi recommandons-nous que le gouvernement fédéral

- **inclue dans les cultures admissibles à l'assurance-récolte l'herbage et le fourrage;**
- **rende le programme obligatoire; et**
- **étudie la possibilité d'offrir un programme semblable aux producteurs de bétail.**

Les politiques de prêt

On a demandé à la Société du crédit agricole et à certains organismes provinciaux de crédit d'appliquer des politiques de prêt qui sont en fait contradictoires : d'une part, leurs opérations sont censées être financièrement sûres mais, d'autre part, on les encourage à assumer les risques que les établissements commerciaux de prêt refusent de prendre. De plus, la Société du crédit agricole sert maintenant d'intermédiaire pour exécuter toute une série de programmes d'allégement de la dette. À notre avis, le fonctionnement des organismes publics de crédit devrait suivre les principes commerciaux établis.

Par ailleurs, ces organismes ne devraient pas appliquer des politiques qui encouragent les agriculteurs à contracter des dettes dont ils ne peuvent assurer le service et le remboursement. Les prêts accordés à la fin des années 70 reposaient largement sur la valeur des terres données en nantissement plutôt que sur les prévisions de caisse. Le Comité de la Chambre des communes estime que c'est encore le cas : « Rares sont [les prêteurs] qui ont renoncé complètement à la valeur marchande comme critère. La décision d'accorder un prêt est encore d'abord perçue comme un processus d'évaluation des risques[1]. »

4 C'est pourquoi nous recommandons que le gouvernement fédéral

- **demande à la Société du crédit agricole de calculer la capacité de remboursement des emprunteurs selon leurs prévisions de caisse plutôt que selon la valeur de leurs terres;**

- **s'abstienne d'utiliser la Société du crédit agricole comme agent d'exécution de programmes d'aide spéciaux.**

Nous recommandons également que les gouvernements provinciaux adoptent des lignes directrices similaires pour leurs organismes de crédit.

La diversification des avoirs agricoles

La forte concentration des avoirs agricoles dans les terres, les bâtiments et les équipements accroît la vulnérabilité financière des exploitations agricoles et fait que les agriculteurs ont plus de difficulté à abandonner le secteur. Si l'on répartissait les risques financiers en diversifiant les investissements, on réduirait l'instabilité des revenus, on aplanirait les obstacles qui empêchent les intéressés d'abandonner leur exploitation ou de prendre leur retraite lorsque les prix des terres sont déprimés et, enfin, on découragerait la spéculation foncière, qui accroît l'instabilité du secteur agricole des Prairies.

Dans ce contexte, l'exonération fiscale de 500 000 dollars sur les gains en capital provenant des terres agricoles a son importance, car elle assure aux agriculteurs un traitement fiscal privilégié. Cette exonération a été justifiée par le fait que les agriculteurs, parce qu'ils n'ont pas de caisses de retraite comme les employés et qu'ils investissent rarement dans des régimes enregistrés d'épargne-retraite, ne profitent donc pas des avantages fiscaux dont sont assortis ces types de placement. Mais l'exonération des gains en capital sur les terres encourage les familles agricoles qui ont des économies à les réinvestir dans leurs exploitations, ce qui accroît leur vulnérabilité financière.

5 Nous recommandons donc que l'exemption fiscale de 500 000 dollars sur les gains en capital soit modifiée de façon à permettre à l'agriculteur de remplacer une certaine proportion (par exemple, un cinquième) des gains en capital non imposables qu'il réalise sur des terres agricoles par des gains en capital non imposables provenant d'autres sources.

La réorientation des agriculteurs

À l'heure actuelle, seuls sont admissibles à l'aide à l'adaptation en vertu du Programme canadien de réorientation des agriculteurs ceux qui peuvent prouver qu'ils sont en difficulté financière. Aucune aide n'est envisagée s'ils veulent se retirer graduellement de l'agriculture pendant que leur exploitation est encore financièrement viable. Par ailleurs, les agriculteurs qui persévèrent dans leurs activités reçoivent de l'aide en vertu d'un certain nombre de programmes, ce qui rend l'adaptation encore plus difficile, au lieu de la faciliter.

6 Nous recommandons par conséquent que le gouvernement fédéral

- **améliore les programmes actuels relatifs à la formation et à la mobilité et donne aux agriculteurs la possibilité de bénéficier des programmes de formation pendant qu'ils mettent graduellement fin à leurs activités agricoles;**

- **continue à fournir un soutien au revenu sur une période de trois ans aux agriculteurs qui abandonnent le secteur (par exemple, en fournissant, sous réserve d'un certain maximum, la moitié de l'aide qu'ils recevraient s'ils continuaient à exercer leurs activités). Seraient admissibles à ce régime les agriculteurs qui auraient travaillé dans le secteur agricole pendant au moins 10 ans. Le soutien que l'on continuerait à leur accorder reposerait sur le type de rotation des cultures adopté par chaque agriculteur au cours de l'année précédant son départ. Celui-ci devrait rembourser les sommes reçues s'il retournait à l'agriculture dans les 10 années suivant son départ; et**

- **prenne les mesures nécessaires pour faciliter l'accès des agriculteurs aux programmes de la Planification de l'emploi et aux autres programmes d'adaptation de la main-d'œuvre.**

La gestion agricole

L'agriculture des Prairies devenant de plus en plus capitalistique et complexe, l'agriculteur doit, pour réussir, être non seulement un bon cultivateur ou un bon éleveur et un mécanicien compétent, mais aussi maîtriser les techniques de gestion financière et d'analyse de marché. Or, pour tirer profit des possibilités de diversification de la production agricole, il faut avoir accès à des systèmes d'information spécialisés et bien connaître leur utilisation. Les services de formation jouent ici un rôle important, mais il est peu probable qu'ils répondent aux besoins des différents types d'exploitations. Les spécialistes en gestion agricole du secteur privé possèdent les compétences nécessaires pour élaborer des programmes financiers et d'autres programmes de gestion adaptés aux besoins des agriculteurs. Mais, étant donné la faible demande qui émane du secteur agricole pour ce type de service, ils n'ont pas vraiment intérêt à les offrir.

7 C'est pourquoi nous recommandons

- **que les gouvernements fédéral et provinciaux évaluent les programmes de gestion agricole en vigueur dans le but de mieux les adapter aux besoins actuels et, particulièrement, aux possibilités de diversification de la production agricole;**

- **que les gouvernements fédéral et provinciaux encouragent activement le secteur privé à aider les agriculteurs à améliorer leur mode de gestion des risques en se familiarisant avec les techniques de gestion financière et de commercialisation les plus modernes et en dotant leurs exploitations de systèmes informatiques. L'élaboration de ce genre de programmes peut exiger des capitaux d'amorçage et l'établissement de cours coopératifs; et**

- **que les organismes agricoles jouent, conjointement avec les secteurs public et privé, un rôle actif dans l'élaboration de cours de gestion agricole et encouragent leurs membres à les suivre.**

La conservation des sols

Dans les années 70, les prix élevés des céréales et les programmes de soutien ont encouragé les agriculteurs des Prairies à augmenter les superficies emblavées. À long terme, cette pratique mène à la surexploitation des terres, déjà fragiles, des Prairies. En convertissant à l'herbage et au fourrage des terres qui ne conviennent pas à la culture, les agriculteurs freineraient l'érosion des sols tout en faisant un meilleur usage de leurs terres.

8 Nous recommandons donc

- **que les gouvernements fédéral et provinciaux établissent un programme de conservation et de mise en réserve en vertu duquel une compensation financière serait accordée aux agriculteurs qui convertissent des superficies emblavées à faible rendement en terres de fourrage et les mettent hors production pour au moins 10 ans;**

- **que les gouvernements étudient les aspects économiques de l'utilisation de ces terres afin d'établir des systèmes de protection qui atténueraient les effets du vent et permettraient de conserver l'humidité du sol; et**

- **que les gouvernements provinciaux continuent d'acheter des terres qui ne conviennent pas à la culture pour constituer des réserves permanentes de terres en friche, lesquelles pourraient être louées comme pâturages.**

La participation à la libéralisation des échanges

Le Canada bénéficierait d'une libéralisation du commerce des produits agricoles. L'ampleur et la répartition des avantages de cette libéralisation dépendraient de la façon dont seraient supprimées les mesures qui entravent les échanges et des produits visés. Les producteurs de céréales et d'oléagineux souhaitent une réduction des subventions que les États-Unis et la Communauté économique européenne accordent à l'exportation de leurs produits, ainsi qu'un accès plus facile et plus sûr au marché japonais et à d'autres marchés.

Pour augmenter les chances de succès des négociations commerciales, les principales parties intéressées doivent toutes faire des concessions. Comme nous l'avons vu, à l'exception du Programme spécial canadien pour les grains, les programmes canadiens d'aide aux producteurs des Prairies perturbent moins le commerce que ceux des États-Unis et de la Communauté européenne. Il y a pourtant un régime – celui de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* – que les autres pays accusent généralement de causer des distorsions sur le marché.

À mesure que progresseront les négociations multilatérales, les autres pays exerceront vraisemblablement de très fortes pressions auprès du gouvernement canadien pour qu'il modifie le soutien qu'il accorde au transport des céréales, et ce, bien que l'effet de distorsion de ce soutien sur les échanges soit minime par rapport à celui des subventions à l'exportation en vigueur aux États-Unis et dans la Communauté européenne. Les modifications ainsi demandées pourraient être le remplacement du soutien au transport de produits particuliers par un soutien général au transport ferroviaire, une réduction générale ou encore une suppression graduelle de ce soutien.

Sur le plan intérieur, comme nous l'avons vu, la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* est assortie d'une politique qui, pour des raisons historiques, fait augmenter les rendements des céréaliculteurs au détriment de ceux des éleveurs de bétail et des agriculteurs qui consacrent leurs terres au fourrage et à l'herbage. En augmentant le prix des céréales destinées à l'alimentation du bétail, celle loi influe sur les décisions des agriculteurs dans un sens qui est souvent contraire aux signaux émanant du marché. Parallèlement, en augmentant le coût des céréales destinées à la transformation, elle décourage la création de l'industrie de la transformation des céréales dans les Prairies. La loi maintient également la réglementation du transport des céréales

dans les Prairies, à un moment où les entreprises des autres provinces profitent au contraire des bienfaits de la déréglementation.

Les céréaliculteurs comptent cependant sur les subventions au transport pour amortir une partie du coût d'expédition de leurs produits vers les lointains ports d'exportation. Pour la plupart d'entre eux, il serait difficile de résister à la concurrence sans subventions au transport, bien que les modifications apportées aux modalités du régime de subventions profitent à certains et pénalisent les autres. Par ailleurs, on peut s'attendre à ce qu'une libéralisation des échanges profite à tous les agriculteurs des Prairies puisqu'elle leur faciliterait et leur garantirait l'accès aux marchés étrangers.

Le changement proposé à titre expérimental pour le versement des subventions en Colombie-Britannique et en Alberta devrait atténuer le traitement privilégié que le régime réserve à des produits donnés. L'expérience mérite qu'on s'y arrête pour des raisons intérieures et internationales. Il se peut que cette tentative d'élargissement de l'application de la subvention puisse répondre à un besoin de réforme à l'échelle nationale, mais qu'elle ne mette pas fin pour autant aux pressions qui s'exercent sur le Canada dans le cadre des négociations internationales. Dans ce cas, il faudrait se pencher sur la possibilité d'une réduction et d'une suppression graduelle des subventions au transport, en prévoyant, bien entendu, que les agriculteurs recevront au moins une compensation partielle pour les avantages que cette mesure leur ferait perdre, et que l'adaptation irait de pair avec la mise en œuvre de mesures de libéralisation dans d'autres pays.

9 Aussi recommandons-nous que, si les négociations commerciales actuelles aboutissent à une réduction importante des subventions au moyen desquelles les pays se disputent le marché et d'autres entraves à l'exportation des céréales canadiennes, le gouvernement fédéral modifie sa politique de subvention au transport des céréales en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*. Les agriculteurs devraient recevoir une compensation pour les avantages qu'ils perdraient ainsi.

Le gouvernement devrait mettre au point des mécanismes d'adaptation et de compensation en consultation avec les quatre provinces de l'Ouest et les groupes d'agriculteurs des Prairies. Il devrait tenir compte des avantages compensatoires qui découleront d'une réduction, dans d'autres pays producteurs de céréales, des mesures perturbant les échanges, du calendrier prévu pour cette réduction, ainsi que des résultats des changements qu'on prévoit apporter, à titre d'essai en Alberta et en Colombie-Britannique, à la méthode de versement de la subvention au transport.

La libéralisation du commerce international des céréales peut aussi se faire en réduisant la production par la mise en friche de superficies cultivées. Dans ce cas, le Canada pourrait avoir intérêt à participer au programme et étendre ses mesures de conservation des sols à une partie des moins bonnes terres agricoles des Prairies, ce qui renforcerait ces mesures.

10 Nous recommandons donc que, si les concurrents du Canada – en l'occurrence les États-Unis et la Communauté européenne – s'engagent à mettre en œuvre un programme efficace de réduction de la production reposant sur la mise en friche de terres cultivées, le Canada fasse de même en élargissant son Programme de conservation et de mise en réserve afin d'y inclure une certaine proportion de terres cultivées.

Le déliement du soutien au revenu agricole

Le déliement du soutien au revenu agricole – c'est-à-dire la dissociation entre ce soutien et la production de cultures données – est à l'étude dans les grands pays agricoles de l'OCDE. Un déliement efficace renforcerait le mécanisme des prix tant sur les marchés intérieurs que sur le marché international. On peut s'attendre à ce qu'il réduise l'excédent de production, augmente les possibilités pour chaque agriculteur de jouir des fruits d'une bonne gestion, et réduise la nécessité d'une intervention spéciale de l'État.

Le soutien au revenu des agriculteurs des Prairies pourrait être délié de nombreuses façons. Dans le chapitre 8, nous avons examiné, à titre d'exemple, les quatre programmes complémentaires suivants :

- un programme qui protégerait tous les agriculteurs contre les pertes de revenus et qui serait financé à parts égales par le gouvernement et les agriculteurs;

- un programme facultatif et autogéré de stabilisation du revenu, dans le financement duquel le gouvernement verserait une contribution égale à la cotisation de l'agriculteur;

- un mécanisme d'adaptation du fonds de stabilisation du revenu, qui encouragerait la diversification des avoirs et faciliterait la retraite ou l'abandon anticipé;

- une aide aux agriculteurs à faible revenu en cas de difficultés exceptionnelles.

Le Conseil croit que ces caractéristiques répondent aux objectifs formulés précédemment, à savoir : réduction de l'instabilité des revenus, compétitivité à long terme, augmentation de la responsabilité des agriculteurs, réduction et plus grande prévisibilité des dépenses publiques.

Le remplacement d'un soutien fondé sur des produits agricoles donnés par un soutien délié exige une rigoureuse planification et de nombreuses consultations avec les agriculteurs et les gouvernements provinciaux. Il faudrait aussi que la conjoncture économique soit favorable tant au pays qu'à l'étranger. Les progrès réalisés dans les négociations du GATT donneraient au gouvernement canadien l'occasion de modifier ses programmes de soutien à l'agriculture. Nous exhortons le gouvernement à saisir cette occasion et, par conséquent,

11 Nous recommandons que le gouvernement fédéral, en consultation avec les gouvernements provinciaux et les organismes agricoles, étudie la possibilité de mettre sur pied un régime de soutien délié au revenu des agriculteurs. Ce régime devrait réduire l'instabilité des revenus agricoles et récompenser les agriculteurs efficaces, tout en constituant une protection pour les familles d'agriculteurs à bas revenu qui sont en difficulté. Le programme, enfin, devrait être accessible au plus grand nombre possible d'agriculteurs canadiens.

Conclusion

Le Canada ne peut se soustraire aux risques inhérents au commerce des céréales et aux vicissitudes de son climat. C'est pourquoi le véritable objectif des politiques agricoles fédérales et provinciales doit être l'autonomie des agriculteurs. En garantissant la prospérité aux agriculteurs efficaces, le Canada pourra, en tant que pays, profiter des avantages que procurent les vastes étendues des Prairies, ainsi que des installations et du savoir-faire de la collectivité agricole. Au cours des dernières années, les politiques relatives à la céréaliculture des Prairies ont réussi à assurer le maintien des revenus agricoles, mais elles ont eu des effets nocifs et déstabilisateurs sur le secteur dans son ensemble, car elles ont retardé l'innovation et la diversification, entravé la réorientation des agriculteurs et encouragé l'endettement. Nous avons formulé quelques recommandations visant à éliminer les effets néfastes des programmes actuels. Nous avons également décrit les principales caractéristiques d'une réforme qui pourrait à la fois stimuler l'efficacité et aider à gérer les risques auxquels les agriculteurs des Prairies continueront inévitablement de faire face.

Le courage dont ont fait preuve les agriculteurs des Prairies pendant cette période difficile des années 80 témoigne de la vigueur de ce secteur. De toute évidence, l'économie céréalière conservera à long terme son rôle essentiel à la prospérité des provinces des Prairies et continuera à contribuer au bien-être de tous les Canadiens. En nous donnant les politiques appropriées, nous pouvons faire en sorte que la prochaine phase descendante du cycle, quand elle surviendra, soit moins pénible parce que les agriculteurs et les gouvernements seront mieux armés pour maîtriser les risques qui caractérisent l'économie céréalière des Prairies.

Commentaire

Ken Stickland

Sans mettre en doute la valeur de cet excellent rapport, dont j'appuie du reste les recommandations, je désire exprimer ma déception sur certains points.

Premièrement, la façon dont le Conseil (je n'en étais pas membre à l'époque) a interprété la demande du premier ministre l'a conduit à élaborer un plan de recherche qui n'accorde pas assez d'importance aux perpectives des éleveurs de bétail; ses travaux sur la diversification des activités à la ferme et en dehors de la ferme ont débuté trop tard pour qu'il soit possible d'inclure dans le rapport des recommandations précises sur les exploitations d'élevage.

Deuxièmement, les signaux émanant des marchés des céréales et des oléagineux sont, à mon avis, correctement expliqués dans le chapitre 2, mais l'analyse des politiques et les recommandations ne proposent aucune mesure qui encouragerait les institutions et les agriculteurs à accroître leur production d'oléagineux et de grains de provende et à cultiver relativement moins de blé de qualité supérieure. Pour la plupart des producteurs des Prairies, il existe des perspectives prometteuses dans l'exportation des céréales non transformées, mais cela signifie qu'il faut cultiver davantage de canola, d'avoine, d'orge et de blé de qualité moyenne. Voilà pourquoi les innovateurs en matière de commercialisation souhaitent réformer la Commission canadienne du blé, qui remonte à 1935. Je suis donc déçu de voir que les recommandations du Conseil n'abordent pas les moyens d'améliorer les politiques apparemment intouchables de la Commission canadienne du blé dans le domaine de la commercialisation de l'avoine et de l'orge.

Troisièmement, les chapitres 1 et 9 renferment un choix difficile pour le gouvernement fédéral. À cet égard, je tiens à m'assurer que les dirigeants des provinces des Prairies surveilleront de près les recherches et les événements qui vont suivre. Comme les travaux du Conseil sur l'équité régionale des programmes de soutien à l'agriculture ne sont pas encore terminés, ce rapport ne présente pas une ventilation régionale des transferts publics versés par l'entremise des offices de commercialisation et en vertu d'autres mesures. Les auteurs du rapport ne font aucune tentative pour lier l'objectif 6, à savoir réduire les coûts pour l'État, à la nécessité de réduire d'autant la protection des secteurs agricoles de la région centrale du pays. Il serait carrément injuste que nos négociateurs internationaux acceptent d'éliminer la Subvention du Nid-de-corbeau ou de limiter les sommes affectées au Programme spécial canadien pour les grains dans la région des Prairies tout en conservant, par ailleurs, les subventions à l'industrie laitière dans les provinces centrales du Canada, par exemple. Je suis favorable à la libéralisation des échanges dans tous les secteurs de l'agriculture, mais j'estime que le fardeau de l'adaptation doit être réparti de façon égale entre toutes les régions du pays.

Enfin, la recommandation 9 suppose que le plan de l'Alberta et de la Colombie-Britannique visant à améliorer la répartition actuelle de la Subvention du Nid-de-corbeau sera mis en œuvre avant que la libéralisation du commerce n'entraîne des réformes majeures de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*. Étant donné qu'il est urgent d'offrir une

orientation claire aux céréaliculteurs maintenant en voie de restructurer leurs opérations, j'aurais préféré que cette expérience régionale reçoive davantage d'attention et fasse l'objet d'une recommandation distincte dans la section sur « Les améliorations à apporter aux programmes actuels ».

Notes

Chapitre 1

1 C'est ainsi qu'on désigne une période donnée d'activité agricole.

Chapitre 3

1 Dale Hathaway, *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules*, Policy Analysis in International Economics, Washington (D.C.), Institute for International Economics, septembre 1987, page 14.

2 Le nombre d'emplois dans l'agriculture était tombé à environ 6 millions en 1984 dans les six premiers pays membres mais, avec l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark, de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal dans les années 70 et 80, le nombre total d'agriculteurs de la Communauté se situe maintenant entre 10 et 11 millions.

Chapitre 4

1 Voir T. Vollrath, *Revealed Competitive Advantage for Wheat*, U.S. Department of Agriculture, International Economics Division, Economic Research Service Staff Report, Washington (D.C.), février 1987; et George Brinkman, « The competitive position of Canadian agriculture », *Revue canadienne d'économie rurale*, juillet 1987.

2 L'acide érucique est considéré comme responsable d'accidents cardio-vasculaires; les glucosinolates sont une substance non nutritive qui est nocive pour le bétail et la volaille.

Chapitre 7

1 Canada, Chambre des communes, *Le problème de 22 milliards de dollars : solutions possibles de restructuration de la dette agricole*, Rapport du Comité permanent de l'agriculture, Ottawa, juillet 1988, page 43.

Chapitre 9

1 Canada, Chambre des communes, *Le problème de 22 milliards de dollars*, page 43.

Liste des tableaux et des graphiques

Tableaux

1-1	Synopsis de l'agriculture des Prairies, 1987	2
2-1	Utilisation de matières grasses et d'huiles, et de tourteaux des 10 principaux oléagineux, certains pays, 1960, 1970, 1980 et 1985	14
2-2	Relation entre l'augmentation du revenu et la demande de blé et de céréales secondaires, certains pays	15
2-3	Production, consommation, commerce et stocks en fin d'année dans le monde, blé et céréales secondaires, 1985, 1990 et 1995 – Scénario le plus probable	17
3-1	Estimations de l'équivalent en subventions à la production, certains produits agricoles et pays, 1982, 1984 et 1986	27
4-1	Estimations de la production, des exportations et des importations de blé et de céréales secondaires, certains pays, 1986-1987	31
4-2	Répartition des exportations canadiennes de blé et de farine de blé, selon la destination, 1960-1961 à 1984-1985	34
4-3	Offre et utilisation du canola, Canada, 1965-1966 à 1986-1987	36
4-4	Répartition des exportations canadiennes de canola, selon la destination, 1979-1980 à 1986-1987	37
5-1	Provenance des revenus hors ferme des familles agricoles, provinces des Prairies, 1985	45
5-2	Taux de croissance de la production, cultures et bétail, provinces des Prairies, 1961-1985	45
5-3	Variation des facteurs de production agricoles, provinces des Prairies, 1961-1985	46
6-1	Répartition des revenus nets en espèces des agriculteurs, selon la situation financière, provinces des Prairies, 1985 et 1987	51
6-2	Répartition des exploitations et des ventes agricoles, selon la taille et le statut, et selon le groupe d'âge de l'exploitant, région des Prairies, 1985	52
6-3	Répartition des exploitations, selon le statut et la taille, et selon le statut et le groupe d'âge de l'exploitant, région des Prairies, 1987	53
6-4	Répartition des exploitations, selon la situation financière et le type de production, région des Prairies, 1985 et 1987	54
6-5	Répartition des exploitations selon le type de production, provinces des Prairies, 1985	55
6-6	Proportion des exploitations non viables des provinces des Prairies, selon la région agricole et le type d'exploitation, 1987	56
6-7	Intérêts payés par les exploitations stables et non viables, selon la taille et le statut de l'exploitant, région des Prairies, 1987	58
6-8	Rapport de la productivité des facteurs des exploitations marginales à celle des exploitations commerciales types, provinces des Prairies, 1980 et 1985	59
6-9	Productivité relative et autres caractéristiques des exploitations d'élevage et des exploitations mixtes, provinces des Prairies, 1985	59
6-10	Productivité relative des ressources des exploitations ayant des problèmes financiers, provinces des Prairies, 1985	60

6-11 Coûts en espèces pour chaque dollar de ventes de produits agricoles, selon le type d'exploitation et par percentile, provinces des Prairies, 1985-1986 – Exception faite des paiements d'intérêts sur les prêts agricoles 61
6-12 Coûts en espèces pour chaque dollar de ventes de produits agricoles, selon le type d'exploitation et par percentile, provinces des Prairies, 1985-1986 – Y compris les paiements d'intérêts sur les prêts agricoles, mais à l'exclusion des sommes reçues en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* 62
6-13 Rendement des investissements dans le blé et le bétail, région des Prairies, 1971-1987 63
7-1 Soutien du gouvernement fédéral aux agriculteurs des provinces des Prairies, 1987 69
7-2 Recettes nettes reçues par les agriculteurs au titre de l'assurance-récolte dans les provinces des Prairies, 1978-1987 71
7-3 Crédit agricole à long terme au Canada, selon le type de prêteur, 1970-1987 72
7-4 Paiements nets aux agriculteurs des provinces des Prairies en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*, 1978-1987 75
7-5 Programmes provinciaux d'aide à l'agriculture, provinces des Prairies, 1987-1988 78
7-6 Répartition des revenus agricoles dans les provinces des Prairies, avec et sans les paiements reçus au titre de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* et du Programme spécial canadien pour les grains, selon le degré de difficulté financière, 1987 80

Graphiques

1-1 Prix réels et nominaux du blé canadien, 1926-1987 3
1-2 Répartition des recettes moyennes en espèces des agriculteurs, selon la source, région des Prairies, Ontario et Québec, 1978-1987 6
2-1 Exportations et importations nettes de céréales dans les pays industrialisés, 1960-1986 10
2-2 Exportations et importations nettes de céréales des pays à économie planifiée et des pays en développement, 1960-1986 10
2-3 Rendement du blé, certains pays, 1960-1962 et 1985-1987 12
2-4 Utilisation du blé pour l'alimentation animale dans trois grandes zones marchandes, 1960-1987 16
2-5 Production et consommation de blé en Chine, 1979-1995 – Scénario le plus probable 18
4-1 Parts du marché détenues par les principaux pays exportateurs de blé, 1966-1987 32
4-2 Destination des exportations canadiennes de blé et de farine de blé, 1961-1986 33
4-3 Marges bénéficiaires des triturateurs de canola, Canada et Japon, 1977-1984 38
5-1 Prix du blé, provinces des Prairies, 1961-1987 39
5-2 Indices des prix des cultures et du bétail, région des Prairies, 1961-1987 40
5-3 Indice des prix à l'acre des terres agricoles, provinces des Prairies, 1961-1987 41
5-4 Paiements d'intérêts et dépenses d'exploitation des agriculteurs, région des Prairies, 1961-1987 42

5-5 Resserrement des marges bénéficiaires, provinces des Prairies, 1961-1985 43
5-6 Paiements directs du gouvernement et revenu net réalisé, région des Prairies, 1971-1987 44
5-7 Prix reçu par les agriculteurs pour leur blé, région des Prairies, 1961-1987 47
6-1 Production canadienne de blé, 1925-1987 49
6-2 Nombre d'exploitations agricoles dans les Prairies, selon la catégorie, 1986 et 2000 64
6-3 Répartition des exploitations et de la production agricoles, selon le type d'exploitation, région des Prairies, 2000 64
7-1 Certains transferts fédéraux à l'économie céréalière des Prairies, 1970-1987 70
7-2 Niveau de la dette agricole, provinces des Prairies, 1971-1986 73

Équipe de recherche

A. Schmitz, directeur
L. Auer, directeur adjoint

Conseil économique du Canada

E. Cloutier
J. Serjak
L. Wesa
R. Wisner

Consultants

T. Y. Bayri, Université de la Saskatchewan
W. J. Brown, Université de la Saskatchewan
C. Carter, Université de la Californie (Davis)
L. Chase-Wilde, Université de l'Alberta
M. E. Fulton, Université de la Saskatchewan
W. H. Furtan, Université de la Saskatchewan
R. Gray, Université de la Saskatchewan
W. Kerr, Université de Calgary
K. K. Klein, Université de Lethbridge
S. N. Kulshreshtha, Université de la Saskatchewan
A. F. McCalla, Université de la Californie (Davis)
K. A. Rosaasen, Université de la Saskatchewan
G. G. Storey, Université de la Saskatchewan

Nous tenons également à remercier le personnel des Divisions de l'informatique et des publications, ainsi que le Service des dossiers.

Études techniques

Ludwig Auer, *L'agriculture canadienne des Prairies, 1960-2000*, Conseil économique du Canada (à paraître).

Colin Carter, Alex F. McCalla et Andrew Schmitz, *Le Canada et le marché mondial des céréales – Tendances, politiques et perspectives*, Conseil économique du Canada (à paraître).

J. Eden Cloutier et Lesle M. Wesa, « Aggregate provincial agricultural cost functions for the three Prairie provinces », Conseil économique du Canada, Document n° 352, juillet 1988.

Murray Fulton, Ken Rosaasen et Andrew Schmitz, *La politique agricole canadienne et les Prairies*, Conseil économique du Canada (à paraître).

W. H. Furtan, T. Y. Bayri, R. Gray et G. G. Storey, *Perspectives du marché des céréales*, Conseil économique du Canada (à paraître).

Andrew Schmitz (sous la direction de), *Diversification de l'économie céréalière des Prairies*, Conseil économique du Canada (à paraître).

John Serjak, « Historic rates of adjustment in Prairie farm employment and some international comparisons », Conseil économique du Canada, Document n° 356, octobre 1988.

Robert Wisner, « Weather and crop yields in the Prairie provinces, 1961-1986 », Conseil économique du Canada, Document n° 353, juillet 1988.

Conseil économique
du Canada

Economic Council
of Canada